

# LES POUVOIRS DU GOUVERNEMENT

## EN MATIÈRE

# D'AUTORISATION DE DÉPENSES PUBLIQUES

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

*le Jeudi 1<sup>er</sup> Décembre 1938, à 16 heures*

PAR

**Gaston FRAISSÉ**

Licencié ès-Lettres

---

**JURY D'EXAMEN :**

Président : M. NÉZARD, Doyen.

Suffragants } MM. LAMPUÉ, Professeur.  
SAINT-GERMÈS, Professeur.

---

PARIS

**LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU**

**ROUSSEAU et C<sup>ie</sup>**

ÉDITEURS

14, rue Soufflot et rue Toullier, 13

---

1938

*Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés pour tous pays.*



THÈSE  
POUR LE DOCTORAT EN DROIT



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

# LES POUVOIRS DU GOUVERNEMENT

## EN MATIÈRE

# D'AUTORISATION DE DÉPENSES PUBLIQUES

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE PUBLIQUEMENT

dans la Salle des Actes de la Faculté de Droit

*le Jeudi 1<sup>er</sup> Décembre 1938, à 16 heures*

PAR

**FRAISSÉ Gaston**

Licencié ès Lettres

---

JURY D'EXAMEN :

Président : M. NÉZARD, Doyen.

Suffragants } MM. LAMPUÉ, Professeur.  
SAINT-GERMÈS, Professeur.

---

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU et C<sup>ie</sup>

ÉDITEURS

14, rue Soufflot et rue Toullier, 13

---

1938

*Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés pour tous pays.*



# UNIVERSITÉ DE CAEN

---

## FACULTÉ DE DROIT

---

Année scolaire 1938-1939

---

*Doyen :*

M. HENRY NEZARD (\*, I. ㊄)

*Doyen honoraire :*

M. EUSTACHE PILON (O. \*, I. ㊄)

*Assesseur du Doyen :*

M. GOMBEAUX (\*, I. ㊄)

*Professeurs honoraires :*

MM. CABOUAT (O. \*, I. ㊄)

DEGOIS (I. ㊄).

*Professeurs :*

MM. NÉZARD (\*, I. ㊄), professeur de Droit administratif, chargé du Cours de Législation Minière ;

GOMBEAUX (\*, I. ㊄), professeur de Droit civil, chargé du Cours de Droit international privé ;

BRIDREY (\*, I. ㊄), professeur de Droit romain, chargé du Cours d'Histoire du Droit Public ;

LEPARGNEUR (\*, I. ㊄), professeur de Droit commercial, chargé du Cours de Droit maritime ;

LEMONNIER (I. 𐄂), professeur de Droit civil, chargé du Cours de Législation industrielle ;

PERREAU (\*, I. 𐄂, 𐄃), professeur de Droit criminel, chargé du Cours de Droit civil approfondi et comparé ;

LAMPUÉ (𐄂), professeur de Droit international public et de Droit constitutionnel ;

YVER (𐄂), professeur d'Histoire du Droit français et d'Histoire du Droit privé.

PRUD'HOMME (\*, 𐄂, 𐄂), professeur de Procédure Civile et de Voies d'Exécution ;

FRÉJAVILLE (𐄂), professeur de Droit civil ;

BESNIER, professeur de Droit Romain, chargé du Cours d'Histoire de la Coutume de la Normandie ;

LEDUC, professeur d'Economie Politique, chargé du Cours d'Histoire des Doctrines Economiques et du Cours de Législation Financière ;

SAINT-GERMÈS, professeur d'Economie politique.

*Secrétaire :*

M. ROUX (\*, I. 𐄂, 𐄃, 𐄂), secrétaire des Facultés de l'Université de Caen.

---

*La Faculté n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*

## INTRODUCTION

---

Sur les conséquences des embarras financiers dont notre pays souffre presque sans répit depuis 1914, tout, semble-t-il, a été écrit. Il est cependant des manifestations du mal qui n'ont pas encore été mises en lumière et que seule une investigation attentive permet de reconnaître. Effets secondaires certes, nullement comparables aux ruines accumulées par la dernière guerre. Mais parce qu'ils sont moins perceptibles et n'engendrent aucun désordre immédiat, il serait imprudent de les négliger. Certains, en effet, s'attaquent à la racine même de notre organisation financière.

Le plus typique de ces phénomènes paraît être l'abandon des règles qui, pendant un siècle, avaient déterminé les pouvoirs respectifs du Gouvernement et des Chambres en matière budgétaire.

Sans doute, les principes fondamentaux sont-ils encore hors de discussion. Nul ne conteste qu'aucune recette ne peut être perçue, aucune dépense ne peut être faite au-delà des autorisations données par la loi de finances, sans l'approbation expresse et préalable des Chambres. Mais cette soumission n'est aujourd'hui que de surface. Elle ne peut masquer les empiètements, de fait ou de droit, occasionnels ou définitifs dont les

prérogatives financières du Parlement sont l'objet, depuis quelque vingt ans, au profit du pouvoir exécutif.

L'importance de ce transfert d'attributions est d'ailleurs variable, selon qu'il s'agit des recettes ou des dépenses.

Si l'on fait abstraction de la faculté que possède aujourd'hui le Gouvernement de modifier par décret les droits de douane et qui, dans une mesure plus ou moins large, lui a toujours été reconnue, le pouvoir exécutif n'a reçu, en matière de recettes, que des délégations exceptionnelles. C'est ainsi que la loi du 6 juillet 1934 a autorisé le Gouvernement à refondre la législation des impôts directs suivant un plan dont les grandes lignes avaient été approuvées par les Chambres. Beaucoup plus graves, il est vrai, sont les créations ou majorations d'impôts édictées par décret depuis 1932, en vertu des lois de pleins pouvoirs. Mais si exorbitantes qu'aient été ces prérogatives, l'exercice en a toujours été limité dans le temps.

Il en a été tout autrement vis-à-vis des dépenses. Ici, le Parlement semble avoir abandonné une partie de ses prérogatives. C'est, en effet, *en vertu de dispositions permanentes*, que le Gouvernement exerce aujourd'hui, concurremment avec les Chambres, un pouvoir de décision sur l'autorisation des dépenses publiques. La notion de crédit s'est considérablement affaiblie. Les dotations allouées par la loi de finances ne constituent plus pour les Ministres une barrière infranchissable. Elles n'ont, dans bien des cas, que la valeur d'une évaluation provisoire qu'un simple décret

pourra ajuster ultérieurement aux besoins réels des administrations.

La guerre de 1914 a été le point de départ de cette évolution. L'état de guerre est, en effet, peu favorable à une observation rigoureuse des règles budgétaires. Les besoins sont immenses et aucune prévision exacte n'est possible, si rapprochée soit-elle de la période d'exécution. Beaucoup de dépenses, par ailleurs, exigent des décisions rapides et des paiements immédiats inconciliables avec les délais inhérents à la procédure législative. « Pendant la guerre, écrivait Paul Doumer dans l'exposé des motifs du projet de budget de 1922, la seule limite de nos dépenses a été et devait être leur utilité propre ; aucun programme de fabrication et d'armement, aucune invention nouvelle, aucun régime d'allocation n'étaient trop dispendieux, dès l'instant qu'ils paraissaient pouvoir avancer la victoire ou maintenir la paix sociale indispensable à la continuation de la lutte. Le salut public, loi suprême, fixant en dernier ressort l'importance des dépenses à engager, on n'admettait point que des considérations de technique financière vinssent retarder la réalisation de programmes jugés nécessaires à la défense nationale. Les dépenses devaient être faites à tout prix ».

En fait, les dépassements de crédit ont été considérables au cours de la dernière guerre. Certes, on peut estimer qu'à la faveur du désarroi créé par les événements, ils ont été excessifs, mais il faut reconnaître qu'ils étaient impossibles à éviter.

Si la guerre avait été la cause unique de l'élargis-

sement de la compétence budgétaire du pouvoir exécutif, la fin des hostilités aurait dû marquer le retour au droit commun. S'il n'en a rien été, si, au contraire, la tendance primitive s'est affirmée, c'est qu'elle a été prolongée, relayée en quelque sorte par d'autres facteurs dont les principaux ont été, d'une part, les troubles économiques et monétaires qui ont suivi le retour de la paix, d'autre part, la complexité croissante des budgets modernes. Est-il possible, en effet, en période de hausse rapide des prix d'établir des prévisions sincères de dépenses ? Comment exiger, de la part des Ministres, le respect de crédits qui reposent sur des évaluations aussitôt démenties par les faits ? Devait-on faute d'autorisations législatives suffisantes, suspendre ou même retarder l'exécution de services essentiels ? Une adaptation presque journalière des crédits aux besoins aurait été nécessaire. Mais elle était incompatible avec les méthodes de discussion parlementaire. Il était donc inévitable que les anciennes règles budgétaires fussent bousculées.

En vérité, rien n'est plus favorable, dans l'état actuel des choses, au dessaisissement du pouvoir législatif que les périodes d'instabilité générale. L'histoire de ces dernières années en est une longue illustration. La gravité des circonstances, la soudaineté des événements, l'urgence des décisions à prendre ont imposé au Gouvernement des tâches exceptionnelles et modifié peu à peu, à son profit, les règles de partage des compétences

Nous n'examinerons ici les conséquences de cette évolution qu'à l'égard des dépenses publiques.

A l'heure actuelle, en plus des pouvoirs restreints qu'une réglementation déjà ancienne lui accorde, le Gouvernement dispose de pouvoirs généraux extrêmement étendus.

Ces pouvoirs feront l'objet de la présente étude. Mais, avant de les analyser, il nous paraît utile de retracer comment s'est formée la règle qui interdit aux Ministres de dépenser sans crédit. On comprendra mieux par la suite les efforts tentés pour assurer le respect de ce principe et les causes de leur échec relatif.

---



## **PREMIÈRE PARTIE**

---

**L'interdiction de dépenser sans crédit.**

**Les origines de la règle  
et ses premières applications**



## CHAPITRE 1<sup>er</sup>

### L'élaboration de la règle

---

L'interdiction de dépenser sans crédit a été formulée pour la première fois par les articles 151 et 152 de la loi de finances du 25 mars 1817 :

ARTICLE 151. — « La répartition que les Ministres auront faite entre les divers chapitres de leurs budgets particuliers de la somme allouée par le budget général pour le service de chaque ministère sera soumise à l'approbation du roi et toutes les parties de ce service devront être réglées de manière que la dépense ne puisse excéder le crédit en masse ouvert à chacun d'eux. Ils ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au-delà de ce crédit ».

ARTICLE 152. — « Le Ministre des Finances ne pourra, sous même responsabilité, autoriser les paiements excédans, qui dans les cas extraordinaires et urgents, et en vertu des ordonnances du roi qui devront être converties en lois à la plus prochaine session des Chambres ».

Ces textes marquent une étape décisive dans l'élaboration de notre droit budgétaire. Le principe qu'ils

posent, malgré les atteintes qu'il a subies, est encore la clef de voûte de notre organisation financière. Mais là n'est pas leur seul mérite : ce qui est remarquable, en effet, c'est qu'après deux années seulement de régime parlementaire, le problème, alors si délicat, des attributions respectives du Parlement et du pouvoir exécutif, en matière d'autorisation des dépenses, ait été tranché.

Il faut reconnaître toutefois que l'intérêt des nouvelles dispositions apparaît surtout avec le recul du temps. A l'époque où elles furent proposées et votées, on était loin d'y attacher l'importance qui leur a été reconnue depuis lors.

Au début de la deuxième Restauration, la situation financière de la France se présentait sous le jour le plus sombre. « Les caisses publiques étaient épuisées par les armements des Cent jours. Non seulement les sages réserves accumulées par le Baron Louis avaient disparu mais les valeurs actuelles et futures, telles que les rentes de l'amortissement et le prix non échu des ventes de bois, avaient été absorbées par des aliénations et des anticipations. Les départements envahis subissaient toutes les réquisitions et impositions extraordinaires qu'exigeait l'entretien des troupes étrangères » (1).

Cette situation fut encore aggravée par le traité du 20 novembre 1815 dont les dispositions financières étaient rigoureuses pour l'époque. La France était

(1) Ch. SUDRE, *Les Finances de la France au XIX<sup>e</sup> siècle*, t. I, p. 176.

tenue d'entretenir sur son territoire une armée de 150.000 hommes pendant 5 ans, de verser une indemnité de guerre de 700 millions et de payer une somme de 300 millions correspondant aux créances que pouvaient faire valoir contre la France les sujets des pays alliés.

A cette lourde dette s'ajoutaient encore les sommes nécessaires pour rembourser les créances arriérées dont le montant était évalué à 600 millions et un emprunt forcé de 100 millions levé en 1815.

De telles charges excédaient le produit normal des impôts. Aussi la loi de finances de l'exercice 1816 eut-elle recours, dans l'état d'incertitude où se trouvait alors le crédit public, à une aggravation de la fiscalité. « Nous avons été condamnés à cette cruelle fiscalité, dit à la Chambre des Députés le Commissaire du Gouvernement, et ce sont des tributs et non des impôts que nous avons la douleur de vous présenter ».

On ne faisait pas encore directement appel à l'emprunt. Toutefois, il était ouvert au Ministre des finances un crédit extraordinaire de six millions de rentes destiné à pourvoir au déficit éventuel de l'exercice 1816.

Précaution utile : de mauvaises récoltes rendirent, en effet, le recouvrement des impôts difficile. Par ailleurs, les prévisions de dépenses furent largement dépassées.

Aussi le projet de budget de l'exercice 1817 présentait-il un déficit initial de 314.295.000 francs. Comme on ne pouvait songer à augmenter les impôts, le Ministre proposait de le combler par l'émission d'un emprunt.

Le succès de cette opération de crédit, la plus importance qui eût été entreprise depuis la Révolution, n'était pas le moindre souci du Gouvernement. Aussi prévoyait-il un ensemble de mesures destinées à donner confiance aux souscripteurs.

Mais la Commission du Budget de la Chambre des Députés, saisie du projet, estima que pour rassurer les détenteurs de capitaux, il ne suffisait pas d'asseoir le crédit de l'Etat sur des bases solides, il fallait en outre leur donner l'assurance que les deniers publics seraient gérés avec économie, sous le contrôle des représentants de la Nation.

Jusqu'alors, ceux-ci s'étaient cantonnés dans le vote minutieux des impôts. Quant aux dépenses, les lois de finances de 1814, 1815 et 1816, votées par des hommes habitués aux pratiques financières du régime impérial, avaient ouvert un crédit global, à l'intérieur duquel les Ministres pouvaient librement se mouvoir et qu'aucune disposition impérative ne les empêchait de dépasser. La charte de 1814, en effet, était muette sur le contrôle des dépenses publiques et même, à plusieurs reprises, au cours de la session de 1815, des orateurs avaient exprimé l'avis que les dépenses étaient affaire de gouvernement et que le contrôle des Chambres ne pouvait s'exercer sur elles sans empiéter sur les attributions du pouvoir exécutif.

La rapide progression des dépenses publiques et l'aggravation corrélative de la fiscalité devaient bientôt toutefois contribuer à dissiper cette incertitude quant à l'étendue des prérogatives des Chambres.

C'est à la Commission du Budget de la Chambre de 1817 qu'appartient le mérite d'avoir revendiqué ferme-

ment le droit pour les Chambres d'autoriser toutes les dépenses et d'avoir proposé le moyen de rendre ce droit effectif.

Dès le début du rapport (1) présenté par M. Roy au nom de cette commission sur le projet de loi de finances de 1817, le litige est évoqué : « Messieurs, le droit de voter librement l'impôt est sans contredit la plus importante de vos attributions. Mais quelle est l'étendue de ce droit, et, dans quelles limites doit-il être restreint ? Les impôts et les subsides ne sont établis que pour les besoins de l'Etat et pour ses nécessités indispensables. La conséquence immédiate de ce principe, c'est que celui qui a le droit de voter l'impôt mais qui n'en a le devoir qu'autant qu'il est indispensable, a nécessairement le droit d'examiner s'il est demandé pour des nécessités de l'Etat, de vérifier ces nécessités ».

Examinant ensuite les résultats provisoires de l'exercice 1816, le rapporteur du budget des dépenses constate que celles-ci excèdent les recettes d'une somme de 23.525.859 francs.

Ce déficit, explique-t-il, provient d'un côté d'une moins value des recettes mais, d'un autre côté, de ce que « les crédits ouverts aux ministres ont été excédés d'une somme de 38.440.000 francs, dans laquelle le Ministère de la Guerre entre seul pour celle de 36 millions ».

« Cette dernière circonstance a fait naître dans le sein de votre Commission des discussions très graves

(1) *Moniteur universel*, 1<sup>er</sup> supplément au n° 27 du 17 janvier 1817.

dont nous devons, Messieurs, vous faire connaître l'objet et vous soumettre les résultats.

« Elle a tout d'abord unanimement pensé que, de quelque manière que ces crédits eussent été exécutés, les dépenses devaient être exactement acquittées. Mais d'un autre côté, plus il est vrai que les engagements pris par les Ministres au nom de l'Etat deviennent les engagements de l'Etat lui-même, plus il est évident qu'il est indispensable qu'ils soient assujettis à se renfermer exactement dans les bornes qui leur ont été fixées par la loi. Les conséquences des principes contraires ébranleraient les bases du crédit public.

« Sans doute, il est des circonstances qui dépassent toute prévoyance humaine... Mais des cas si rares doivent être de nature à frapper tous les esprits par leur évidence et à ne laisser dans l'opinion publique et dans votre propre jugement, aucun doute sur la nécessité de l'anticipation qu'un ministre aurait cru pouvoir faire pour un emploi de fonds que la sagesse du législateur n'aurait pas pu prévoir.

« Il n'en est pas de même des augmentations de dépenses pour des objets qui auraient été soumis à la discussion des Chambres, avant la fixation du budget. Il est alors nécessairement du devoir du ministre de s'y conformer : il ne peut même proposer au roi aucune disposition qui pourrait entraîner à étendre les dépenses au-delà de la mesure qui a été prescrite ».

Pour donner une sanction législative à ces principes, la Commission proposait l'insertion dans la loi de finances de deux dispositions additionnelles. La première faisait défense aux Ministres d'excéder le « crédit en masse » ouvert à chacun d'eux. La deuxième auto-

risait les paiements sans crédit dans les « cas extraordinaires et urgents » en vertu d'une ordonnance royale (1).

Ces amendements témoignaient d'une certaine hardiesse, si l'on songe à la conception que l'on avait sous la Restauration de l'autorité royale. Malheureusement, si l'article 151 limitait les pouvoirs du roi, la concession accordée à celui-ci par l'article 152 ruinait le système et ouvrait la porte à tous les abus.

C'est d'ailleurs pourquoi elle fut si facilement acceptée par le Gouvernement. A cette époque, en effet, le roi seul avait l'initiative des lois. Le droit d'amendement n'était pas encore reconnu aux Chambres. Pour que les articles élaborés par la Commission fussent soumis au vote de l'Assemblée, il fallait que le Gouvernement les prît à son compte. Il se prêta sans difficulté à cette opération parce qu'elle n'apportait en réalité aucune entrave sérieuse à son action.

L'interdiction faite aux Ministres de dépenser sans crédit avait donc surtout la valeur d'un symbole. Mais toute théorique qu'elle fût, elle n'était pas négligeable. Sans doute, le Gouvernement demeurerait-il investi d'un pouvoir considérable mais « les principes généraux de la constitution fournissaient les moyens de le restreindre dans de plus étroites limites. Il faut ajouter, enfin, qu'à cette époque, les Chambres indépendamment de leur puissance effective, jouissaient d'une autorité morale qu'il était difficile de braver ; que les Ministres étaient animés de l'esprit d'ordre et d'éco-

(1) Les deux dernières dispositions sont devenues les articles 151 et 152 de la loi de finances du 25 mars 1817.

nomie et que les institutions politiques, élevant leur rôle, en faisaient les conseils et non les instruments passifs de la Couronne » (1).

Les articles 151 et 152 furent votés le 6 mars 1817 par la Chambre des Députés. Ils ne provoquèrent ni discussion, ni commentaires. Toutes les doctrines financières y étaient, en effet, respectées. L'interdiction de dépenser sans crédit, affirmée dans une loi écrite, satisfaisait les éléments les plus avancés de l'Assemblée. Quant aux partisans du pouvoir absolu, ils estimaient avec le Gouvernement que les prérogatives royales étaient sauvegardées par l'exception admise par l'article 152.

A la Chambre des Pairs, seul le rapport du comte Dessolle sur le projet de budget (2) fait une rapide allusion aux dépassements de crédits signalés à la Chambre des Députés : « L'obligation où sont les Ministres de se renfermer dans leur crédit contient tout ce que leur responsabilité a de plus positif et de plus certain. Elle tient à l'essence de nos institutions, elle forme en quelque sorte la base de notre édifice constitutionnel ».

L'ensemble du projet fut adopté le 24 mars 1817.

(1) SUDRE, tome I, p. 261.

(2) *Moniteur Universel* du 25 mars 1817, p. 354.

## CHAPITRE II

### Les premières applications des articles 151 et 152

---

Les nouveaux textes restèrent tout d'abord lettre morte. Les Ministres ne se crurent pas obligés de solliciter du Roi une ordonnance avant d'engager des dépenses au-delà des crédits. De son côté, le Ministre des Finances ne se refusait jamais à ordonner le paiement des dépenses ainsi engagées par ses collègues ou par lui-même.

Peu à peu, cependant s'organisait le contrôle parlementaire sur l'exécution du budget. Une disposition de la loi de finances de 1817 imposait déjà aux Ministres l'obligation de présenter aux Chambres certains comptes. Par ailleurs, l'opposition parlementaire grandissait : les infractions aux articles 151 et 152 furent pour elle le meilleur prétexte pour combattre le Gouvernement.

C'est à l'occasion du dépôt des projets de loi de règlement des exercices 1815, 1817 et 1818 que s'engagèrent les premiers débats sur les dépassements de crédits. Il convient de les rappeler dans la mesure où ils peuvent éclairer la doctrine financière définie en 1817.

Ces comptes, au total, ne faisaient apparaître entre les recettes et les dépenses qu'un écart négligeable ; mais dans certains cas les dépenses apparaissaient en augmentation sensible sur les crédits votés. Les dépassements atteignaient pour les trois exercices 1815, 1817 et 1818 la somme de 112.841.050 francs, à savoir :

|                     |                 |
|---------------------|-----------------|
| Exercice 1815 ..... | 7.273.199 frs   |
| Exercice 1817 ..... | 57.601.184 frs  |
| Exercice 1818 ..... | 47.966.667 frs  |
| <hr/>               |                 |
| Total .....         | 112.841.050 frs |

« La plus grande partie de ces suppléments, Messieurs, se contenta de dire le Ministre des Finances, en déposant le projet de loi de règlement, est consommée. La nécessité des temps en a fait une loi plus forte que la règle ordinaire » (1).

Aucune autre allusion que ce rappel discret, aux principes posés par la loi de 1817. L'exposé des motifs ne présentait aucune justification. Il n'apportait pas la preuve du caractère exceptionnel des circonstances qui avaient provoqué ces dépassements. Il n'expliquait pas pourquoi le Gouvernement avait négligé d'ouvrir les crédits supplémentaires par ordonnances et de faire régulariser celles-ci à la plus prochaine session des Chambres.

La Commission du Budget, saisie du projet de loi de règlement, n'observa pas la même réserve. Elle se livra à une étude très attentive du projet du Gouvernement, réclama des précisions et dénonça impitoya-

(1) *Moniteur Universel*, année 1819, p. 195.

blement toutes les infractions commises en s'attachant tout spécialement à celles qui constituaient des dépassements de crédit.

Le rapport présenté en son nom par M. Roy à la séance du 25 avril 1819 (1), éclaire d'un grand jour la doctrine parlementaire en matière de dépassement de crédits.

Le rapporteur énumère quelques-unes des plus importantes dépenses faites sans crédit, s'attachant à démontrer que pour la plupart d'entre elles l'urgence et l'obligation de dépenser n'étaient pas telles que les Ministres contrevenants n'eussent pu saisir les Chambres de demandes régulières de crédits supplémentaires et qu'en tous cas, rien ne les dispensait d'accomplir les formalités exigées par la loi, à savoir l'ouverture de crédit par ordonnance royale et le dépôt d'un projet de loi de régularisation, dès l'ouverture de la session.

La responsabilité du Ministre des Finances, ajoutait-il, était en cette matière particulièrement engagée. Il aurait dû refuser de faire acquitter des dépenses sans crédit. « C'est une vérité fondamentale que le Trésor ne peut faire aucun paiement que sur l'ordonnance ou le mandat, signé par le Ministre que la dépense concerne, énonçant le crédit sur lequel le paiement est autorisé. Cependant les états et les comptes qui vous ont été distribués établissent qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1819, le Trésor était en avance de plus de 139 millions dont il avait fait le paiement sans que la formalité indispensable de l'ordonnancement eût eu lieu.

(1) *Moniteur Universel*, p. 513, 2<sup>e</sup> supplément du 25 avril 1819.

« Dans tous les comptes, vous voyez une colonne de dépenses à régulariser, après que la dépense est faite depuis plusieurs années, et lorsque les mandats des divers ordonnateurs doivent être la base et le contrôle de tous les paiements effectués par le Trésor, on trouve partout des différences énormes entre les dépenses ordonnancées et les dépenses réellement acquittées.

« Cette pratique illégale est le plus grand obstacle à la recherche de la vérité. »

Il concluait sur ces paroles qui témoignent déjà d'une sûreté parfaite de doctrine et qui sont encore actuelles : « On ne saurait rappeler trop souvent des principes auxquels on ne pourrait cesser de se conformer sans tomber dans le désordre et sans faire du Gouvernement représentatif, par les facilités même qu'il donne, un instrument de malheur pour les peuples. Les Chambres perdraient l'influence qui leur appartient, l'impôt cesserait d'être voté librement si, pour en obtenir la concession, il pouvait suffire de prouver que les dépenses réelles ont dépassé l'évaluation qui en avait été faite. Quand la loi a fixé les dépenses, quand elle a déterminé la limite des sacrifices de la nation, le premier devoir des dépositaires de l'autorité est de régler les dépenses d'après cette limite. Ce n'est pas à la loi à se conformer à leurs dispositions ; c'est à eux, au contraire, à régler leur conduite sur les dispositions de la loi qui ne serait plus qu'une vaine formalité de régularisation, s'il en pouvait être autrement. Les crédits ne peuvent être excédés que dans des cas extraordinaires pour des dépenses nécessaires, urgentes et qui ne pouvaient être prévues au moment où la loi de finances a été faite.

« Il faudrait renoncer à tout crédit, à tout ordre dans les finances... si ces vérités n'étaient pas enfin entendues ».

La discussion du projet de loi en séance publique fut longue et minutieuse.

Ce qui semble surtout avoir frappé les orateurs, c'est la désinvolture avec laquelle les Ministres ont contrevenu à la loi. Celle-ci exige, en effet, que les dépenses sans crédit soient justifiées par des circonstances urgentes et imprévues et que les crédits nécessaires soient ouverts par ordonnance du Roi. Sur la matérialité des faits qui ont conduit le Gouvernement à dépasser les crédits ouverts, il peut y avoir divergence de vues et seuls les Ministres disposent des éléments d'information utiles pour apprécier l'urgence de certaines dépenses. Mais rien ne pouvait les dispenser de demander une ordonnance et d'en poursuivre la ratification. « A côté de tous les moyens, disait le député Ganilh, à la séance du 19 mai 1819 (1), que la législation existante laisse encore aux Ministres pour s'écarter scandaleusement des allocations données, il y a une forme qui n'est pas suffisante mais qui offre au moins une sorte de garantie, c'est celle d'une ordonnance motivée qui devient sous la responsabilité du Ministre qui l'a proposée, une pièce à examiner par la Chambre, une base d'après laquelle elle prononce, s'il y a lieu, l'acte de ratification qu'on a appelé bill d'indemnité. »

Même critique de la part de M. de Chauvelin (2).

(1) *Moniteur Universel* du 19 mai 1819, p. 641.

(2) *Moniteur Universel* du 20 mai 1819, p. 597.

« L'article 152 lui-même, qui n'a pour objet que de pourvoir aux circonstances extraordinaires et urgentes, devient à l'aide des abus qui en sont faits un moyen pour le ministère d'annuler vos délibérations pour la limitation des crédits ; c'est à la faveur de cet article que s'est formé l'excédent énorme qui rend, pardonnez-le moi, si risibles vos efforts pour borner les dépenses et nos vaines espérances d'économies. Et encore ne daigne-t-on pas mieux se soumettre à la formalité des ordonnances prescrites par cet article. »

L'orateur ajoutait que le contrôle des dépenses publiques en France n'était pas encore organisé. « L'Administration des Finances qui s'est installée au 31 mars 1814 trouvait un système fiscal tout fait, une organisation toute éprouvée pour assurer de grands recouvrements. Mais le vice principal est resté et la France est demeurée privée de toute institution efficace pour assurer les garanties de la conservation de la fortune publique, de la dépendance légale des ordonnateurs et d'une surveillance réelle des comptables. »

Quelle conclusion tirer de cette première discussion ? Certes, il y avait encore divergence de vues sur l'étendue de l'interdiction de dépenser sans crédit. Dans quel cas y avait-il dépassement de crédit ? Les Ministres devaient-ils être tenus de renfermer leurs dépenses dans les limites des crédits ouverts par service ou par chapitre ? Les opinions sur ce point étaient divisées et leur confrontation donnera lieu plus tard à des débats mémorables. Mais, quelles que fussent les théories émises sur la spécialité budgétaire, un point de doctrine était désormais hors de discussion : sauf circonstances

tout à fait exceptionnelles, il était interdit aux Ministres d'engager ou d'acquitter une dépense quelconque sans crédit, c'est-à-dire sans l'autorisation préalable des représentants de la Nation. Ainsi, après une courte lutte, la prééminence du Parlement en matière de dépenses publiques était définitivement reconnue.

Conquête, à la vérité, assez fragile, et plus symbolique qu'effective. Elle sera longtemps battue en brèche. Elle connaîtra des fortunes diverses suivant les régimes politiques. Pour la conserver, il faudra réitérer bien souvent l'interdiction faite par la loi de finances de 1817 (1), instituer des contrôles de plus en plus

(1) On trouvera ci-après l'énumération des principaux textes législatifs qui ont rappelé cette règle.

*L'article 21 de la loi du 27 juin 1819 sur le règlement des budgets de 1815, 1816 et 1817 reproduit les dispositions des articles 151 et 152 de la loi du 25 mars 1817.*

*Loi du 15 mai 1850 (art. 9) : « Aucune dépense ne pourra être ordonnée ni liquidée sans qu'un crédit préalable ait été ouvert par une loi. Toute dépense non créditée ou portion de dépense dépassant le crédit sera laissée à la charge personnelle du Ministre contrevenant.*

*Article 41 du décret du 31 mai 1862 : « Les Ministres ne peuvent sous leur responsabilité dépenser au delà des crédits ouverts à chacun d'eux, ni engager aucune dépense nouvelle avant qu'il ait été pourvu au moyen de la payer par un supplément de crédit. »*

*Article 42 du décret du 31 mai 1862 : « Le Ministre des finances ne peut, sous sa responsabilité, autoriser les paiements excédant les crédits ouverts à chaque ministère. »*

*Article 44 de la loi de finances du 30 avril 1921 : « Les payeurs doivent refuser d'acquitter même sur réquisition de l'ordonnateur, des ordonnances ou mandats qui ne seraient pas compris dans les autorisations de paiements qu'ils ont reçues du Trésor ou qui dépasseraient le montant de ces autorisations.*

*Article 125 de la loi de finances du 30 avril 1921, reproduit depuis lors dans toutes les lois de finances : « Il est interdit aux*

étroits, organiser des sanctions. Mais le principe lui-même ne sera plus contesté.

Il n'entre pas dans nos intentions de retracer toutes ces vicissitudes. Nous nous bornerons à noter les principales étapes de l'évolution.

L'interdiction de dépenser sans crédit, nous l'avons vu, n'est guère respectée après 1817. Dans cette période où s'élabore notre droit budgétaire, les infractions sont nombreuses. Elles sont d'autant plus faciles à commettre que le contrôle des ordonnancements et des paiements est encore imparfaitement assuré. En vain, le Ministre des Finances à qui incombe la charge de pourvoir aux dépenses engagées par ses collègues, s'efforce-t-il de rendre plus difficiles les dépassements de crédits. Ses règlements ne sont pas appliqués (1). Les Ministres n'acceptent pas encore

Ministres de prendre des mesures nouvelles entraînant des augmentations de dépenses imputables sur les crédits ouverts par les articles... et qui ne résulteraient pas de l'application de lois antérieures ou de dispositions de la présente loi.

« Les Ministres ordonnateurs et le Ministre des Finances seront personnellement responsables des décisions prises à l'encontre de la disposition ci-dessus. »

*Article 9 de la loi du 10 août 1922* : « Il est interdit, à peine de forfaiture, aux Ministres et sous-secrétaires d'Etat et à tous autres fonctionnaires publics, de prendre sciemment et en violation des formalités prescrites par les articles 5 et 6 de la présente loi, des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts ou qui ne résulteraient pas de l'application des lois.

« Les Ministres et sous-secrétaires d'Etat et tous autres fonctionnaires publics seront civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre des dispositions ci-dessus. »

(1) Le plus important de ces règlements est l'ordonnance du 14 septembre 1822 dont la majeure partie a été reproduite par le décret fondamental du 31 mai 1862.

de se plier à la tutelle du Parlement. M. de Villèle, écrit Ganilh en 1824, a nommé une Commission « dont le travail a servi de base à une ordonnance du 14 septembre qu'il fit annoncer par les trompettes de sa renommée comme la loi fondamentale de la comptabilité du Trésor. Mais hélas ! ce chef-d'œuvre ne jouit pas longtemps de son immortalité ; il ne put échapper ni à la fragilité de sa nature, ni aux nécessités du Trésor, ni aux convenances des Ministres » (1).

Pendant de longues années encore, les dépassements de crédit seront assurés de l'indulgence des Chambres. Ce n'est que peu à peu que le Parlement attachera plus d'importance au respect de ses prérogatives financières. A mesure que les Commissions des Finances prendront plus d'autorité, que l'opposition grandira dans les Assemblées, les infractions seront moins fréquentes.

C'est à vrai dire à dater de l'avènement de la III<sup>e</sup> République que l'observation de la règle a été la plus rigoureuse. De 1871 à 1914 se déroule une période de rectitude budgétaire d'autant plus remarquable qu'elle coïncide avec un fractionnement des autorisations de dépenses, c'est-à-dire avec un resserrement de la liberté des Ministres.

La guerre fut le point de départ d'une évolution inverse. A l'heure actuelle, le pouvoir exécutif dispose, en matière de dépenses publiques, d'attributions étendues dont la plus importante lui a été conférée par l'article 43 de la loi du 30 avril 1921. Mais à côté

(1) GANILH, *De la séance des finances et du Ministère de M. le Comte de Villèle.*

des pouvoirs généraux accordés par ce texte, des pouvoirs plus limités avaient déjà été reconnus au Gouvernement par des lois antérieures.

C'est l'ensemble de ces textes qui vont maintenant être étudiés.

---

## DEUXIÈME PARTIE

### Les pouvoirs spéciaux du Gouvernement

---

Les cas dans lesquels le droit budgétaire français reconnaît au pouvoir exécutif la faculté d'engager ou de payer certaines catégories spéciales de dépenses en excédent des crédits ouverts par la loi de finances sont assez nombreux. Dans les pages qui suivent, on n'étudiera que les pouvoirs *permanents* qu'exerce le Gouvernement. Il ne sera donc pas question des pouvoirs exceptionnels et temporaires qui lui ont été octroyés, depuis quelques années, par diverses lois, en vue du redressement des finances publiques.

La plupart des textes qui règlent ces dérogations sont relativement anciens. Il est, en effet, apparu, dès les premières années du fonctionnement du régime parlementaire que le respect du principe de l'autorisation préalable était incompatible avec la nature ou l'urgence de certains paiements et que l'absence de crédits ne devait pas, dans ces cas, faire obstacle à leur règlement.

La date même où les plus importantes de ces dérogations ont été accordées comporte une autre signification. Admises à une époque où les Chambres veillaient jalousement sur leurs droits, elles sont en général très étroites et assorties de garanties précises. Elles n'allègent que dans une faible mesure la tutelle du Parlement sur le pouvoir exécutif.

Les dépassements de crédits sont parfois autorisés par décret. En d'autres cas, ils résultent d'une simple décision des Ministres. Nous examinerons successivement ces diverses catégories de dérogations.

---

## CHAPITRE PREMIER

### Les dépassements de crédits autorisés par décret

---

On peut distinguer les autorisations données au Gouvernement par l'étendue des pouvoirs qu'elles lui confèrent. Tantôt, elles s'appliquent à des opérations d'ordre : dès lors, l'intervention du Gouvernement ne présente aucun caractère exceptionnel. Tantôt il s'agit de pourvoir à des dépenses urgentes pour lesquelles il n'existe pas de crédit : dans cette hypothèse, au contraire, l'action du pouvoir exécutif se substitue entièrement à celle des Chambres.

#### § 1<sup>er</sup>. — *Opérations d'ordre*

*Fonds de concours.* — Dans la terminologie budgétaire, on appelle fonds de concours les sommes versées par des collectivités locales, des établissements publics ou des particuliers pour concourir à des dépenses d'intérêt public. Il s'agit, par exemple, de réparer un monument historique ou d'effectuer des travaux dans un port. Ces dépenses incombent, il est vrai, à l'Etat, mais elles ne revêtent pas en général un caractère de nécessité ou d'urgence qui commande leur inscription

immédiate au budget. Par contre, certaines personnes ou collectivités peuvent avoir intérêt à ce qu'elles soient exécutées sans retard ou dans des conditions déterminées. Elles offrent alors au Trésor de prendre à leur charge tout ou partie des frais qui seront engagés.

La comptabilité des fonds de concours peut se concevoir de deux manières.

Ils sont portés immédiatement en recettes au budget et la loi ouvre au chapitre de dépenses qu'ils intéressent les crédits correspondants. Mais cette méthode a pour conséquence de fausser la situation budgétaire. Les crédits peuvent en effet n'être pas ouverts ou employés au cours de l'exercice qui a bénéficié de la recette. Par ailleurs, si les crédits inutilisés ont été reportés plusieurs années de suite, il devient difficile de suivre leur affectation. Aussi les lois des 6 juin 1843 (art. 13) et 26 décembre 1893 (art. 43) ont-elles institué une autre procédure. Le système actuel est donc le suivant : les fonds de concours sont versés à un compte spécial hors budget, au fur et à mesure des versements, sans distinction d'exercice. Dans la mesure des besoins, des *décrets* prélèvent sur ce compte les sommes à employer pendant la durée de l'exercice et ouvrent les crédits correspondants. Les crédits non employés sont reportés, également par décret, à l'exercice suivant. Périodiquement, l'Administration des Finances transporte du compte spécial à la ligne de recettes ouverte pour mémoire parmi les recettes d'ordre proprement dites et intitulé : « Fonds de concours pour dépenses d'intérêt public », le montant des prélèvements opérés au profit du budget.

En raison de ses avantages, cette procédure a été étendue à de nombreuses opérations qui ne présentent parfois aucune analogie avec les fonds de concours. C'est ainsi que des décrets simples ouvrent au budget les crédits correspondant aux arrérages des dons et legs faits en faveur de l'Etat avec une destination spéciale, au produit des aliénations de matériel de guerre déclassé, au montant des prélèvements opérés sur le pari mutuel en faveur de l'élevage ou d'œuvres de bienfaisance. Il est hors de doute que dans les deux derniers cas, l'extension de la procédure des fonds de concours est abusive et a pour conséquence de soustraire au contrôle préalable du Parlement des dépenses importantes.

*Dépenses d'exercices clos.* — Le règlement des dépenses d'exercices clos a toujours été entouré de formalités minutieuses qu'explique le souci de rattacher les créances tardives à leurs exercices d'origine et de prévenir ainsi les abus.

« Si parmi les dépenses faites pour un exercice, stipulait l'article 21 de l'ordonnance du 14 septembre 1822, il s'en trouvait qui n'eussent pas été liquidées, ordonnancées et payées avant la clôture du compte, ces dépenses ne pourraient être acquittées qu'au moyen d'une ordonnance royale qui en autoriserait l'imputation sur l'exercice en cours ». En fait, à l'abri de ce texte, les Ministres retardaient le paiement des dépenses engagées au delà des crédits, de façon qu'elles fussent qualifiées dépenses d'exercices clos. L'ordonnance royale transformait alors ces dépassements en dépenses parfaitement régulières imputées sur les cré-

dits de l'exercice en cours. Aussi la loi du 23 mai 1834 décida-t-elle que toute créance non acquittée dans les délais de l'exercice ne pourrait plus être payée sur un exercice ultérieur que par rappel de l'exercice d'origine et dans la limite des restes à payer arrêtées par la loi de règlement de ce dernier.

Des textes ultérieurs et particulièrement le décret-loi du 25 juin 1934 modifiant l'organisation de la comptabilité publique ont assoupli et simplifié ce régime. A l'heure actuelle, deux cas peuvent se présenter pour les créanciers de l'Etat.

Ou bien leurs créances ont été ordonnancées avant le 10 février, limite extrême des délais d'ordonnancement. Elles sont alors passées en dépenses publiques et inscrites au crédit du compte de trésorerie « Restes à payer sur exercices clos », par le débit duquel elles seront payées jusqu'à l'accomplissement des délais de prescription.

Ou bien les créances n'ont pas été ordonnancées. Dans cette hypothèse, si elles sont comprises dans les états nominatifs de restes dressés après le 1<sup>er</sup> mars de la dernière année, elles pourront être ordonnancées sans autre formalité sur l'exercice, dans la limite des crédits primitivement ouverts. Dans le cas contraire, le créancier devra attendre le dépôt de la loi de règlement. Celle-ci, en effet, annule définitivement les crédits non consommés autres que les crédits correspondant au montant des états de restes. Pour acquitter la créance tardive, il faudra donc faire revivre ces crédits. C'est un décret simple qui réalisera l'opération, si la créance en cause se rattache à un chapitre sur lequel la loi de règlement a annulé une somme

égale ou supérieure à son montant. S'il s'agit, au contraire, de créances excédant l'annulation proposée, les crédits devront être ouverts par la loi.

Ainsi le paiement d'une partie importante des dépenses d'exercices clos est subordonné à la production rapide des comptes définitifs et du projet de loi de règlement.

Pour les exercices 1914 à 1933, l'Administration n'a pu procéder, en temps voulu, à la centralisation des écritures et à l'établissement de la loi de règlement. L'impossibilité de dresser régulièrement des états de restes à payer eût alors causé un grave préjudice aux créanciers de l'Etat qui, pour des raisons souvent indépendantes de leur volonté, n'avaient pu obtenir avant la clôture de l'exercice l'ordonnancement des sommes qui leur étaient dues. Des décrets ont donc autorisé les ministres à faire établir, pour ces exercices, sans attendre que soient arrêtés les chiffres devant figurer dans la loi de règlement, des états provisoires de restes à payer.

Cette procédure, dont la légalité est contestable, a été abandonnée. Les lois de règlement, sont, en effet, publiées depuis quelques années dans les délais réglementaires. Le pouvoir exécutif ne dispose plus, en matière de crédits d'exercices clos, que de prérogatives très limitées puisqu'elles se bornent à faire revivre des crédits déjà votés par les Chambres et annulés par anticipation.

*Transfert ou répartition de crédits.* — Les virements de crédit de chapitre à chapitre ou d'un budget à

un autre, qui avaient été pendant longtemps le moyen détourné de dépenser sans crédit ont été interdits par l'article 30 de la loi du 16 septembre 1871. Toutefois, les Ministres peuvent encore, dans certains cas, y recourir.

Tantôt l'autorisation est donnée expressément par un texte législatif. C'est ainsi que, depuis quelques années, parmi les dispositions annuelles de la loi de finances, figure un article autorisant le Ministre de l'Air à transférer par décret simple aux Ministres de la Guerre, de la Marine ou des colonies, tout ou partie des crédits qui lui sont ouverts pour l'entretien des troupes, du matériel et des immeubles.

Tantôt l'autorisation n'est qu'implicite. Le transfert d'un service d'un Ministère à l'autre, par exemple, entraîne des remaniements importants dans la nomenclature budgétaire, que ne règle pas d'ordinaire le législateur. En vertu d'une tradition parlementaire déjà ancienne, les virements nécessaires pour traduire la décision de principe du Parlement sont opérés par décret simple.

Les décrets de répartition de crédits, par contre, n'ont pas toujours ce caractère de mesure d'ordre. Que la loi du 4 décembre 1937 relative au relèvement des traitements autorise le Ministre des Finances à répartir par décret entre les différents chapitres de personnel du budget de l'Etat un crédit global de 750 millions, cette délégation ne soulève pas d'objection de principe. Plus critiquables sont les dispositions de la loi du 18 août 1936 instituant un plan de travaux pour lutter contre le chômage. Ce texte se bornait, en

effet, à ouvrir aux Ministres un crédit global de 20 milliards, réalisable en cinq années, en leur abandonnant le soin de le répartir à leur gré par décret simple. Sans doute, les opérations envisagées étaient-elles trop complexes pour être réglées en détail par la loi, et l'exposé des motifs du projet de loi contenait-il quelques indications sur l'emploi des crédits. Mais l'importance des décisions à prendre et des sommes à engager dans chaque cas excédaient de toute évidence les pouvoirs normaux du Gouvernement. Une collaboration plus étroite avec le Parlement eût été à la fois plus souhaitable et plus conforme à la tradition parlementaire.

## § 2. — *Opérations urgentes*

On peut classer les importantes prérogatives qui vont être analysées suivant les périodes pendant lesquelles le Gouvernement a la faculté d'en user,

### a) *Ouverture de crédits en dehors des sessions parlementaires*

Le premier cas où l'application d'une procédure d'ouverture de crédits par décret soit limitée à la période de prorogation des Chambres a été prévu par les articles 4 et 5 de la loi du 14 décembre 1879 (1).

(1) Ces deux dispositions ont été reproduites par l'article 5 du décret-loi de codification du 24 mai 1938 relatif à l'ouverture de crédits, avec une seule modification rendue nécessaire par l'application aux décrets en Conseil d'Etat des nouvelles règles sur le gage des crédits supplémentaires : « Art. 5. — Dans le cas de prorogation des Chambres, tel qu'il est défini dans le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, des

Aux termes de l'article 4, dans le cas de prorogation des Chambres, des crédits supplémentaires et extraordinaires peuvent être ouverts provisoirement par des décrets rendus en Conseil d'Etat, après avoir été délibérés et approuvés en Conseil des Ministres. Ces décrets doivent indiquer les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés. Ils doivent, enfin, être soumis à la sanction des Chambres dans la quinzaine de leur plus prochaine réunion.

Les moyens donnés au Gouvernement sont d'ailleurs limités dans le temps et dans leur objet.

La procédure ne peut être employée en cas d'absence quelconque du Parlement, mais seulement dans le cas de prorogation des Chambres, tel qu'il est défini par le § 1<sup>er</sup> de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, c'est-à-dire lorsque le Président de la République a prononcé la clôture de la session. Il en résulte que le Gouvernement ne peut procéder à l'ouverture de crédits par décrets rendus en Conseil d'Etat, quand les Chambres décident elles-mêmes de s'ajourner en cours de session, ni pendant l'ajournement de celles-ci par le Président de la République, ou en cas de dissolution de la Chambre des Députés.

crédits supplémentaires et extraordinaires pourront être ouverts provisoirement par des décrets rendus en Conseil d'Etat, après avoir été délibérés et approuvés en conseil des ministres ; ils devront satisfaire aux conditions fixées par l'article 4 ci-dessus.

« Ces décrets devront être soumis à la sanction des Chambres dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion.

« Pourront seuls donner lieu à ouverture de crédits supplémentaires les services votés, dont la nomenclature est annexée chaque année à la loi de finances.

« Les crédits extraordinaires qui ont pour objet la création d'un service nouveau ne pourront être ouverts par décret. »

Conformément aux dispositions du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 5 de la loi du 14 décembre 1879, ne peuvent être ouverts par décret que les crédits supplémentaires s'appliquant aux services votés dont la nomenclature est annexée à la loi de finances. Cette nomenclature ne comporte en principe que des dépenses obligatoires. Mais l'obligation de pourvoir à une dépense n'est pas considérée à elle seule comme suffisante pour justifier l'ouverture de crédits par décret. Il faut aussi que le paiement soit urgent et qu'on ne puisse le différer sans graves dommages pour le Trésor ou les créanciers de l'Etat. La jurisprudence constante du Conseil d'Etat limite, en outre, le montant des crédits à ouvrir aux sommes à acquitter pendant l'absence du Parlement.

En ce qui concerne les crédits extraordinaires, le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 5 apporte également une restriction. La loi distingue parmi les crédits extraordinaires, d'une part, ceux qui ont pour objet la création d'un service nouveau, d'autre part, ceux qui s'appliquent à l'extension d'un service inscrit au budget. Le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 5 interdit l'ouverture, par décret, des crédits s'appliquant à la création d'un service nouveau. De tels crédits ne peuvent être ouverts que par la loi. Mais il ne faut pas confondre la création d'un service nouveau avec la satisfaction à donner à un besoin nouveau qui s'impose dans des circonstances urgentes et imprévues. Dans ce cas, l'ouverture par décret d'un crédit extraordinaire peut être autorisée.

L'ouverture de crédits par décret en Conseil d'Etat ne semble pouvoir se faire que dans le cadre du bud-

get général ou des budgets annexes, si l'on applique à la lettre les textes qui ont institué cette procédure. Celle-ci ne pourrait donc être employée pour accroître les dotations de comptes spéciaux.

La question peut également se poser de savoir si des crédits additionnels d'engagement peuvent être ouverts par décrets rendus en Conseil d'Etat. Bien que le mot « paiement » ne soit pas prononcé dans la loi du 14 décembre 1879, il semble hors de doute que le texte ne vise que les crédits de paiement, à l'exclusion des crédits d'engagement. Tout, dans les dispositions de cette loi, indique qu'elle doit être interprétée de la manière la plus restrictive. Le législateur a dû consentir, pendant la prorogation des Chambres, une dérogation à ce principe qu'il ne doit être accordé de suppléments de crédits qu'en vertu d'une loi. Mais cette dérogation ne pouvait qu'être étroitement limitée aux cas où l'insuffisance matérielle de crédits empêcherait le fonctionnement de services considérés par le Parlement lui-même comme devant être assurés en tout état de cause. On a voulu fournir au Gouvernement les moyens de payer certaines dépenses dans la limite et dans l'esprit des autorisations législatives préalablement données, mais non la possibilité d'étendre ces autorisations.

Ainsi limitée, la procédure instituée par la loi de 1879 n'a jamais reçu d'application étendue. Depuis 1921 même, date à laquelle a été instituée la procédure beaucoup plus souple des paiements sur avances, elle est de moins en moins employée.

Signalons cependant l'extension remarquable qui

lui a été donnée par l'article 36 de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre. Il nous suffira de citer ce texte qui s'applique soit dans « le cas d'agression manifeste mettant le pays dans la nécessité de pourvoir à sa défense, soit dans les cas prévus par le pacte de la Société des nations, soit en période de tension extérieure, lorsque les circonstances l'exigent » (1).

*Art. 36. —* .....

« En cas d'absence des Chambres, si les besoins de la défense nationale l'exigent et s'il y a urgence, des crédits supplémentaires non compris dans la nomenclature annexée à la loi de finances et des crédits extraordinaires pourront être ouverts provisoirement, à la suite d'une communication aux Commissions des finances du Sénat et de la Chambre des Députés, par des décrets rendus en Conseil d'Etat après avoir été délibérés et approuvés en Conseil des Ministres.

« Ces décrets devront être soumis dans le mois à la ratification des Chambres, réunies au besoin à cet effet » (2).

(1) Article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 juillet 1938.

(2) Ce texte remplace les dispositions de la loi du 5 août 1914 qui avaient été abrogées par la loi du 30 novembre 1915 et qui étaient ainsi conçues :

« L'article 5 de la loi du 14 décembre 1879, sur les crédits supplémentaires et extraordinaires, à ouvrir par décrets pendant la prorogation des Chambres est complété ainsi qu'il suit :

« Toutefois, en cas de mobilisation et jusqu'à la cessation des hostilités, les crédits supplémentaires et extraordinaires nécessaires aux besoins de la défense nationale, même s'ils correspondent à des services autres que ceux visés au premier alinéa du présent article ou s'ils sont destinés à la création de services nouveaux,

Le deuxième et dernier cas où le Gouvernement soit dans l'obligation de consulter le Conseil d'Etat sur un décret portant ouverture de crédits, est prévu par le décret-loi du 24 mai 1938 relatif à l'assurance-crédit d'Etat. L'Etat garantit les exportateurs contre les risques politiques et monétaires qui résultent de leurs opérations de vente et prend à sa charge les créances impayées, moyennant le versement d'une prime. Le produit des primes doit, en principe, être suffisant pour régler les sinistres. Toutefois, précise l'article 8 du décret, si les ressources d'assurance-crédit sont inférieures au montant des versements à effectuer, « le ministre des finances est autorisé à inscrire la dépense au compte des investissements en capital. Les crédits et les autorisations d'emprunt nécessaires sont ouverts, en cas d'absence des Chambres, par décret contresigné par le ministre des finances et soumis à la ratification, dans les conditions prévues pour les crédits ouverts par décret rendu en Conseil d'Etat, selon la procédure des services votés ».

pourront, en cas d'absence des Chambres, être ouverts provisoirement par des décrets rendus en Conseil d'Etat, après avoir été délibérés et approuvés en conseil des Ministres.

« Ces décrets indiqueront les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés et autoriseront, s'il y a lieu, la création et la réalisation des ressources extraordinaires nécessaires. Ils devront être soumis à la sanction du pouvoir législatif dans la quinzaine de la plus prochaine réunion des Chambres. »

Comme on le voit, la loi du 11 juillet 1938 institue sur les ouvertures de crédits un contrôle beaucoup plus strict qu'en 1914. Elle oblige le Gouvernement à consulter au préalable les Commissions financières et à faire ratifier, en tout état de cause, les décrets dans le délai d'un mois.

*b, Ouverture de crédits à toute époque  
de l'année financière*

Des décrets simples peuvent, à toute époque de l'année financière, ouvrir des crédits pour couvrir certaines dépenses urgentes. Leur champ d'application est des plus divers.

Une première série de textes vise certains services industriels ou commerciaux de l'Etat. Ils autorisent le Gouvernement à ouvrir, par décret simple, les crédits supplémentaires ou extraordinaires nécessaires pour assurer l'exploitation de l'Administration des Monnaies et Médailles (1), de l'Imprimerie nationale (2), des forêts domaniales d'Alsace et de Lorraine (3) et du Service des Poudres (4).

On remarquera que dans cette énumération ne figure pas l'important service industriel des Postes, Télégraphes et Téléphones, qui reste soumis aux règles générales (5).

Les décrets portant ouverture de crédits doivent être soumis à la sanction des Chambres dans le délai d'un mois, quand celles-ci sont assemblées ou dans le cas

(1) Article 14 de la loi du 26 février 1887.

(2) Article 46 de la loi de finances du 31 mars 1931.

(3) Loi du 9 janvier 1932.

(4) Article 7 du décret-loi du 24 mai 1938.

(5) En fait, l'Administration des P. T. T. utilisant la procédure des paiements sur avances à régulariser (décret du 24 juillet 1929), jouissait jusqu'ici d'avantages comparables à ceux des autres exploitations de l'Etat. Mais la plus importante de ces facilités a été supprimée par le décret-loi du 2 mai 1938, relatif au budget. Sauf en de rares hypothèses, le service des P. T. T. se trouve donc replacé sous le régime de droit commun.

contraire dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion (1). Ils sont, par ailleurs, soumis à l'obligation du gage dans les conditions fixées par l'article 4 du décret-loi du 24 mai 1938 (2).

Une deuxième série de textes concerne les crédits d'anticipation. Il convient de leur faire une place spéciale.

Par suite de l'impulsion donnée à l'exécution d'un programme, il est possible que les crédits ouverts sur un exercice soient épuisés avant sa clôture. Dans ce cas, on a envisagé la possibilité de poursuivre les opérations en imputant par anticipation sur les crédits de l'exercice suivant les dépenses entraînées par la continuation des travaux.

Cette procédure était prévue par la loi du 30 mars 1912 relative à la constitution de la flotte. L'article 9 de la dite loi, après avoir fixé, par exercice, de 1912 à 1919, le montant des annuités applicables aux constructions neuves, disposait que, dans le cas où les

(1) Tous les textes relatifs aux exploitations de l'Etat, à l'exception de celui qui vise les forêts domaniales d'Alsace et de Lorraine, ont été groupés dans un article unique du décret-loi du 24 mai 1938, ainsi conçu :

« Art. 7. — Les crédits supplémentaires ou extraordinaires reconnus nécessaires dans le cours d'un exercice pour assurer l'exploitation des administrations des monnaies et médailles, de l'imprimerie nationale et du service des poudres, peuvent être ouverts par décrets contresignés par le ministre des finances. Ces décrets doivent être soumis à la sanction des Chambres dans un délai d'un mois lorsque les Chambres sont assemblées ou, dans le cas contraire, dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion. »

(2) Voir ci-après page 110.

dépenses d'un exercice seraient supérieures aux prévisions, l'excédent serait imputé par anticipation sur les crédits de l'exercice suivant dans la limite d'un maximum fixé, chaque année, par la loi de finances.

Cette disposition a été reprise (art. 2) par la loi du 18 avril 1922 qui a fixé les annuités à inscrire aux budgets de 1922 à 1925 pour l'exécution des constructions neuves du programme naval et, en général, reproduite dans les diverses lois qui ont autorisé la mise en chantier de nouvelles tranches.

Toutefois, les textes visés ci-dessus ne comportaient aucune disposition précise concernant les ouvertures de crédits. Or, la faculté d'anticipation ne présentait pratiquement d'intérêt que si elle permettait d'ouvrir dans un court délai les crédits correspondants. Si l'intervention d'une loi était nécessaire, l'autorisation d'anticiper se trouvait inopérante, en dehors des sessions parlementaires. Même au cours de celles-ci, elle se révélait inefficace, si le vote des crédits ne pouvait être obtenu rapidement. Cette lacune a été comblée par la loi de finances du 13 juillet 1925. Les articles 278, 279 et 281, qui fixaient la limite maxima des anticipations prévues pour l'exécution des tranches 1922 à 1924 du programme naval et la construction de navires pétroliers, disposent que l'ouverture des crédits correspondants sera effectuée par décret contresigné par le Ministre des Finances.

A l'origine, la procédure des anticipations visait seulement la construction des unités de la flotte. Par la suite, son emploi a été étendu à l'acquisition de navires pétroliers et aux dépenses de premier remplissage des réservoirs à combustibles liquides.

L'autorisation d'anticiper a, d'ailleurs, été utilisée à d'autres usages que celui qui correspondait à son objet primitif : assurer la continuité des travaux.

C'est ainsi qu'elle a contribué à équilibrer, en écritures, le projet de budget. Il n'y a pas d'autres motifs pour justifier l'importance des autorisations d'anticipation accordées, pour l'exercice 1934, par l'article 83 de la loi de finances du 28 février 1934 : 155 millions de francs, et, pour l'exercice 1935, par l'article 67 de la loi de finances du 24 décembre 1934 : 175 millions de francs. Le Département de la Marine pouvait accepter d'autant plus volontiers une réduction de ses dotations budgétaires qu'on lui fournissait, en contre-partie, par l'autorisation d'anticiper, un moyen de les accroître ultérieurement à la mesure de ses besoins. En outre, il convient de noter qu'à diverses reprises, la faculté d'anticipation a été utilisée en attendant le vote de crédits supplémentaires réguliers.

Actuellement, la faculté d'anticipation n'est utilisée en pratique que par le Département de la Marine militaire. Cependant d'autres administrations ont été autorisées à y recourir dans certains cas. L'article 82 de la loi de finances du 30 juin 1923 prévoyait l'imputation de l'excédent des dépenses d'un exercice par anticipation sur les crédits de l'exercice suivant, pour l'exécution du programme de travaux de l'Administration des Postes, Télégraphes et Téléphones. Cette administration n'a d'ailleurs jamais utilisé la faculté qui lui était ainsi accordée.

Jusqu'en 1937, les Départements militaires pouvaient également procéder à des achats de vivres par antici-

pation sur les crédits de l'exercice à venir. Mais, cette autorisation n'était pas soumise à la procédure du décret. Elle était exercée d'ailleurs dans des conditions spéciales qui seront examinées dans le chapitre suivant.

Des dispositions récentes, par ailleurs, ont prévu un nouveau cas d'ouverture de crédits par décret. Elles ont trait aux événements d'Espagne. La loi du 21 janvier 1937 et le décret-loi du 17 juin 1938 autorisent en effet le Gouvernement à ouvrir par décret les crédits nécessaires pour assurer l'exécution des décisions prises, par accord international, au sein du Comité de non-intervention.

On signalera, enfin, deux cas d'ouverture de crédits par décret qui sont devenus pratiquement sans objet.

L'article 29 de la loi du 18 juillet 1892, en premier lieu, autorisait le Gouvernement à augmenter, le cas échéant, par décret simple, la dotation du chapitre du budget des Finances afférent au service des dégrèvements et non valeurs sur contributions directes et taxes assimilées. Mais, depuis la réforme de la comptabilité publique de 1934, les dégrèvements et non-valeurs, au lieu de faire l'objet d'ordonnancement sur des crédits spéciaux, donnent directement lieu à réduction sur le montant des rôles émis.

Ont également cessé d'être applicables, depuis la cession à la Caisse d'amortissement du monopole de fabrication des allumettes, les dispositions de l'art. 133

de la loi de finances du 16 avril 1930, qui autorisait l'ouverture par décret des crédits nécessaires aux achats de matières premières du Service des allumettes, à l'exclusion des allumettes fabriquées à l'étranger.

---

## CHAPITRE II

### Les dépassements de crédits réalisés sans décret

---

Les pouvoirs du Gouvernement analysés dans le chapitre précédent ne diffèrent pas essentiellement de ceux qu'il reste maintenant à examiner. Tous deux donnent au Gouvernement la faculté d'augmenter lui-même les crédits législatifs mais ne lui accordent que des autorisations limitées à des dépenses nommément désignées.

Ce qui les distingue, c'est la forme dans laquelle ils sont utilisés. Les premiers donnent lieu, dans chaque cas, à l'émission de décrets publiés au *Journal Officiel* et qui doivent être présentés à la sanction des Chambres dans un délai très court. Les seconds, au contraire, s'exercent, pour la plupart, sans aucune publicité, c'est-à-dire sans contrôle et les dépassements de crédits qu'ils provoquent ne sont en général soumis au Parlement qu'avec beaucoup de retard. Quelques-uns de ces pouvoirs sont exercés en application de décisions de principe d'origine administrative. Si exorbitant que cela paraisse, c'est, en effet, le Gouvernement qui, dans certains cas, s'est octroyé lui-même la faculté de dépenser sans crédit.

On peut classer ces pouvoirs spéciaux par la nature des crédits qu'ils permettent de dépasser, crédits d'engagement d'une part, crédits de paiement de l'autre.

### § 1<sup>er</sup> — *Dépassements de crédits d'engagement*

Le Gouvernement ne peut, en principe, procéder à l'engagement de dépenses dont le montant excéderait, soit les crédits qui lui ont été ouverts, soit les autorisations spéciales d'engagement qui lui ont été données par la loi de finances ou par des lois spéciales. Par engagement, il faut entendre une décision qui constitue l'Etat débiteur mais qui ne se traduit pas nécessairement par des paiements immédiats.

Cette interdiction, qui résultait déjà de textes généraux, a été formulée d'une manière explicite, pour la première fois, par l'article 9 de la loi du 10 août 1922 (1) sur le contrôle des dépenses engagées. Cet

(1) « Article 9. — Il est interdit, à peine de forfaiture, aux Ministres et sous-secrétaires d'Etat et à tous autres fonctionnaires publics, de prendre sciemment et en violation des formalités prescrites par les art. 5 et 6 de la présente loi, des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts ou qui ne résulteraient pas de l'application des lois.

« Les Ministres et sous-secrétaires d'Etat et tous autres fonctionnaires publics seront civilement responsables des décisions prises sciemment à l'encontre des dispositions ci-dessus.

« Néanmoins si, en cours d'exercice, le Gouvernement juge indispensable et urgent, pour des nécessités extérieures ou pour des nécessités de défense nationale ou de sécurité intérieure, d'engager des crédits au delà et en dehors des crédits ouverts, il le pourra par délibération spéciale du Conseil des Ministres, mais sous réserve de présenter immédiatement une demande d'ouverture de crédit devant les Chambres appelées à régulariser l'initiative du Gouvernement ou à refuser l'autorisation. »

article interdit, à peine de forfaiture, aux Ministres et Sous-Secrétaires d'Etat et à tous autres fonctionnaires publics de prendre des mesures ayant pour objet d'engager des dépenses dépassant les crédits ouverts ou qui ne résulteraient pas de l'application des lois.

Mais la même disposition prévoit que si, en cours d'exercice, le Gouvernement juge indispensable et urgent pour des nécessités de défense nationale ou de sécurité intérieure, d'engager des dépenses au-delà et en dehors des crédits ouverts, il le pourra par délibération spéciale du Conseil des Ministres, sous réserve de présenter immédiatement une demande d'ouverture de crédits devant les Chambres, appelées à régulariser l'initiative du Gouvernement ou à refuser l'autorisation.

Sur les raisons qui ont conduit le législateur à confier au pouvoir exécutif une faculté aussi grave, il n'est pas besoin de s'étendre. En l'absence des Chambres, l'urgence des décisions à prendre devant un péril imminent justifie cette procédure. Quand elles siègent, on peut, par ce moyen, différer un débat public sur des mesures qu'il est nécessaire de garder secrètes. Aussi bien, la loi de 1922 n'a-t-elle régularisé qu'un état de fait. Déjà, à plusieurs reprises avant la guerre, le Gouvernement s'était trouvé dans l'obligation d'engager sans crédit des sommes importantes intéressant la défense nationale, après en avoir avisé seulement les Présidents des Commissions financières des Chambres.

Le champ d'application de la loi de 1922 est beaucoup plus étendu qu'il ne paraît de prime abord. Le

Gouvernement est, en effet, autorisé à engager des dépenses non seulement pour des nécessités de défense nationale, mais aussi pour des « raisons de sécurité intérieure », expression vague et qui peut justifier toutes les extensions. En fait, cette procédure n'a jusqu'ici été employée que pour des fins militaires. Mais il faut reconnaître qu'elle est susceptible d'une application beaucoup plus large.

Les pouvoirs exceptionnels ainsi remis au Gouvernement ne sont pourtant entourés d'aucune formalité. Un simple assentiment des Ministres réunis en Conseil, sous la présidence du Chef de l'Etat, suffit à engager la dépense. Mais aucun acte écrit ne le constate, les délibérations du Conseil des Ministres ne donnant jamais lieu à procès-verbal. Aucun décret n'est soumis à la signature du Président de la République. Le seul document qui révèle la décision prise est postérieur à la délibération du Conseil. C'est la lettre par laquelle le Ministre des Finances informe de l'autorisation nouvelle d'engagement le Contrôleur des dépenses engagées du Département intéressé et les Présidents et Rapporteurs généraux des commissions financières.

Deux restrictions ont, il est vrai, été apportées à cette prérogative. Le Gouvernement est tenu, en premier lieu, de déposer immédiatement un projet de loi devant les Chambres. Ce projet doit, en second lieu, comporter une demande d'ouverture de crédits de paiement répartis sur tous les exercices qui supporteront la charge de la dépense.

Mais ni l'une ni l'autre de ces prescriptions ne sont rigoureusement observées. Les projets de régularisation et d'ouverture de crédits ne sont parfois déposés

qu'avec un long retard. On a discuté sur le mot « immédiatement » en faisant remarquer qu'il avait été inséré dans la loi de 1922 en remplacement des mots plus précis « dans un délai de 15 jours » afin, le cas échéant, de laisser plus de latitude au Gouvernement. Mais, sur une intervention de M. Mauger au cours de la séance du 22 juin 1922, le Rapporteur général de la Commission des Finances du Sénat, M. Béranger, a déclaré que le mot immédiatement voulait dire immédiatement, c'est-à-dire dans les 24 heures, comme dans l'article 7 de la loi constitutionnelle. Le Ministre des Finances a accepté cette interprétation. Aucun doute ne peut donc subsister sur cette expression et justifier les délais que s'accorde parfois le Gouvernement.

Quant à l'obligation de demander aux Chambres les moyens d'acquitter les dépenses engagées en excédent des crédits, elle n'est pas davantage respectée, quand les paiements à faire sont urgents. C'est ainsi qu'utilisant la procédure instituée par l'article 43 de la loi de finances du 30 avril 1921, un décret du 12 février 1923 a autorisé le paiement sur avances des dépenses engagées pour l'occupation de la Rhénanie le mois précédent. D'autres décrets de même nature sont intervenus, depuis lors, dans de semblables circonstances.

En résumé, les prérogatives accordées au Gouvernement par l'article 9 de la loi du 10 août 1922 sont extrêmement étendues. Elles n'ont en fait d'autres limites que le souci des Ministres de respecter la constitution.

§ 2. — *Dépassements de crédits de paiement*a) *Paiements sur réquisition*

Le paiement sur réquisition en excédent des crédits est une prérogative qui s'exerce au profit exclusif des administrations militaires. C'est un des nombreux privilèges dont elles jouissent pour la gestion de leurs crédits et qui leur permettent de vivre plus ou moins en marge des règles budgétaires normales.

Cette procédure a été instituée par l'article 16 de l'ordonnance du 14 septembre 1822 : « Dans les cas d'urgence ou d'insuffisance de crédits ouverts aux ordonnateurs secondaires par le Ministre de la Guerre et de la Marine, les mandats délivrés pour le paiement de la solde pourront être acquittés immédiatement sur réquisition écrite de l'ordonnateur et sauf imputation sur le premier crédit ».

Cette disposition a été reproduite par l'article 92 du décret du 31 mai 1862. Depuis lors, elle a subi diverses transformations.

Au sens de l'ordonnance de 1822, la « solde » englobe non seulement la rémunération proprement dite des militaires mais aussi les dépenses d'alimentation. A cette époque, en effet, ces deux catégories de dépenses étaient imputées sur les mêmes chapitres. Des textes ultérieurs ont encore agrandi le champ d'application du paiement sur réquisition. Ont été admis au bénéfice de cette procédure les salaires des ouvriers de la Guerre et de la Marine ainsi que la solde des

troupes coloniales, de l'Armée de l'Air et des personnels à statut militaire de la Marine marchande (1).

Tous ces textes — d'origine réglementaire pour la plupart — ont été codifiés par l'article 44 de la loi de finances du 30 avril 1921, qui leur a en même temps donné la consécration légale. Il était, en effet, peu admissible que des pouvoirs aussi étendus et dont l'usage pouvait se prêter à des abus, fussent exercés en vertu d'une simple décision ministérielle.

En fait, les paiements sur réquisition donnaient lieu à une double critique. D'une part, ils permettaient à l'Administration militaire, par le jeu combiné de la réquisition et d'imputations irrégulières sur chapitres de solde, de se procurer des ressources en dehors de l'intervention du Parlement. D'autre part, la certitude de pouvoir assurer les paiements, quelle que fût la dotation du chapitre, incitait parfois les services à sous-estimer leurs besoins en vue de faciliter l'équilibre comptable du budget.

(1) Sont aujourd'hui compris dans le service de la solde les dépenses suivantes :

- la solde proprement dite,
- les indemnités accessoires (frais de bureau, indemnités de fonction, indemnités de résidence ou de cherté de vie),
- les primes et gratifications de rengagement,
- les hautes payes,
- les masses : allocations en deniers attribuées aux corps de troupe sous forme d'abonnement en vue de subvenir à un service déterminé (masse d'entretien destinée à l'achat et à l'entretien des effets d'habillement, masse de chauffage, masse de casernement, masse de harnachement).

Sont également payables sur réquisition les indemnités représentatives de vivres qui dans la métropole tiennent lieu de prestations en nature mais qui ne font pas partie de la solde.

Au premier de ces inconvénients, il a été remédié par la loi précitée du 30 avril 1921 qui oblige les ordonnateurs qui délivrent des réquisitions à attester, sous leur responsabilité, qu'elles sont destinées exclusivement au paiement des prestations énumérées par la loi. Malheureusement, aucun effort décisif n'a été encore tenté pour faire disparaître la deuxième fissure de la législation actuelle. Pour s'en convaincre, il n'est besoin que de totaliser les compléments de dotation demandés chaque année dans les projets de lois collectifs ou de règlement pour régulariser les dépassements de crédits constatés sur les chapitres de solde ou d'alimentation.

Sans doute, quelques mesures partielles ont-elles été prises pour limiter le champ d'application des paiements sur réquisition. Aux termes du décret-loi du 31 août 1937, cette procédure cessera désormais d'être applicable à la solde et aux accessoires de solde des officiers, sauf dans les cas de mouvements ou opérations provoqués par des nécessités d'ordre public ou de défense nationale, ainsi qu'à la solde et accessoires de solde des personnels à statut militaire de la Marine marchande et aux salaires des ouvriers.

Mais ces dispositions ne restreignent que dans une assez faible mesure le droit de réquisition. Pour être vraiment efficaces, elles devraient s'appliquer en *temps de paix* à toutes les dépenses de solde et de subsistance effectuées dans la métropole. En effet, les circonstances qui expliquaient en 1822 une dérogation aux règles budgétaires ne la justifient plus aujourd'hui. L'organisation de la comptabilité publique s'est perfectionnée. Les communications sont rapides. En

cas d'insuffisance de dotation, des procédures expéditives d'ouverture de crédits par décret ont été créées. Rien n'excuse plus par conséquent un retard quelconque, en temps de paix, dans les paiements de la solde et des subsistances.

En ce qui concerne d'ailleurs l'alimentation de la troupe, le système actuel soulève d'autres objections. Les crédits affectés à cet objet sont, en effet, de deux sortes. Les uns servent à payer aux corps de troupe des primes dont le règlement ne peut être différé. Ils s'appliquent à des achats immédiats et au comptant (viandes, légumes, denrées alimentaires diverses). Les autres concernent des paiements à des entrepreneurs de fournitures, pour lesquels un règlement immédiat ne s'impose pas avec la même urgence. Il n'y aurait aucun inconvénient à supprimer dans ce cas la faculté de payer sans crédit.

Le droit de réquisition ne devrait donc être maintenu que dans des circonstances exceptionnelles intéressant la sûreté intérieure ou la défense du pays : on ne pourrait admettre, en effet, que des opérations militaires dont peut dépendre le sort de la nation fussent arrêtées ou simplement entravées par un souci de régularité budgétaire. Mais, en dehors de ces hypothèses, il n'y aurait, semble-t-il, que des avantages à replacer l'Administration de la Guerre sous le droit commun.

#### b) *Achats par anticipation*

Aux termes du décret du 3 avril 1876, les Ministres de la Guerre et de la Marine étaient autorisés à com-

prendre dans leurs demandes mensuelles de fonds et d'une manière distincte, les sommes destinées au paiement par anticipation sur les crédits de l'exercice suivant de tout ou partie des achats effectués pour le service des subsistances. Les demandes de crédits d'anticipation devaient toutefois, pour être admises, remplir deux conditions : être présentées dans les quatre mois seulement qui précèdent l'ouverture normale de l'exercice et ne pas dépasser au total le quart des crédits ouverts au chapitre correspondant du budget en cours. Le règlement des fournisseurs, quand il était urgent, avait lieu au vu de réquisitions qui étaient régularisées dès l'ouverture de l'exercice par imputation immédiate sur les crédits ouverts par la loi de finances (1).

Ce régime avait été étendu par un décret du 24 mai 1889 au Ministère des Colonies qui, outre les denrées, pouvait acheter par anticipation les médicaments et les effets d'habillement effectués pour le service des troupes aux colonies et pour les services pénitentiaires.

Les dispositions ci-dessus avaient été reprises, sous

(1) Dans l'esprit des auteurs du décret du 3 avril 1876, la faculté d'anticipation ne constituait qu'une dérogation apparente à l'article 83 du décret du 31 mai 1862, en vertu duquel toute ordonnance, pour être admise aux Caisses du Trésor, doit porter sur un crédit régulièrement ouvert. A cette époque, en effet, le budget était généralement voté avant le mois d'août. Les anticipations portaient donc sur des crédits déjà ouverts, bien que non encore disponibles.

Mais, depuis que le vote du budget n'intervient qu'à la fin du mois de décembre, la procédure des anticipations a changé de caractère et on peut se demander jusqu'à quel point le décret du 3 avril 1876 et les textes qui l'ont étendu sont légaux.

une forme plus générale, dans le paragraphe 5 de l'article 44 de la loi du 30 avril 1921 (1). Ce texte ayant été abrogé par le décret-loi du 31 août 1937, il semble bien que les achats par anticipation soient désormais interdits. Mais la rédaction du paragraphe 5 peut prêter à discussion. Elle ne visait en effet explicitement que les achats de la Guerre. Ceux des Colonies et de la Marine seraient-ils encore autorisés ? Ces administrations, malgré l'anomalie du fait, inclinent à le croire.

Quoi qu'il en soit, demeurent en vigueur les dispositions du décret du 20 décembre 1890 (art. 49) qui a autorisé le Ministre des Affaires étrangères à comprendre dans ses demandes mensuelles de fonds les sommes destinées au paiement par anticipation sur les crédits de l'exercice suivant du premier terme des frais de service des agents diplomatiques et l'article 5 du décret du 30 décembre 1912 en vertu duquel les gouverneurs des colonies peuvent ouvrir dans certains cas aux ordonnateurs secondaires les crédits nécessaires à l'acquittement des dépenses incombant à la Métropole, en attendant l'arrivée des ordonnances de délégation délivrées par le Ministre des Colonies.

*c) Dépenses payées sans ordonnancement préalable*

Les règles qui président à l'exécution du budget et

(1) « ... Il en sera de même pour les achats que le Ministre de la Guerre est autorisé à effectuer par anticipation sur les crédits de l'exercice suivant, en vue d'assurer l'alimentation des troupes pendant les premiers mois de chaque année. »

Des travaux préparatoires, il semble résulter que le législateur

notamment l'article 82 du décret du 31 mai 1862 qui interdit d'acquitter une dépense qui n'a pas été d'abord ordonnancée ou mandatée, ne sauraient s'appliquer à tous les crédits avec la même rigueur.

Il est, tout d'abord, des catégories de dépenses dont l'ordonnancement préalable exigerait un trop long délai ou même mettrait à l'accomplissement des services des obstacles parfois insurmontables. Il serait pratiquement impossible, par exemple, d'assujettir à cette formalité les allocations d'encouragement aux familles nombreuses, en raison du nombre des parties prenantes et de la difficulté de déterminer à l'avance la dette de l'Etat. De même, la rapidité avec laquelle certaines dépenses, telles que les frais de justice, les frais de route, doivent être payées, serait incompatible avec les délais inhérents aux opérations normales de liquidation et d'ordonnancement. Pour toutes ces dépenses, il a donc été admis que le paiement serait effectué sans rapprochement immédiat avec le montant des autorisations budgétaires et qu'il donnerait lieu ultérieurement à l'émission de mandats de dépenses publiques.

Mais, à côté de ces dépenses, il en est d'autres pour lesquelles un ordonnancement préalable serait non seulement impossible ou incommode, mais aussi inutile. C'est le cas des arrérages de la dette publique et viagère, des allocations aux militaires soutiens de famille et généralement de toutes les dépenses obligatoires acquittées en plusieurs échéances au vu d'un

a entendu viser dans ce paragraphe toutes les administrations militaires.

titre permanent. Celles-ci, en effet, ont fait l'objet d'une liquidation définitive et n'ont nul besoin d'être soumises aux différents contrôles opérés à l'occasion des opérations d'ordonnancement. Le compte d'attente où elles figuraient jusqu'ici, avant d'être régularisées, a même été supprimé. Elles sont désormais directement portées par les comptables au compte du budget en cours, au moment où elles sont payées.

Vis-à-vis des dépenses obligatoires, acquittées au vu d'un titre permanent, le paiement sans ordonnancement préalable présente cependant quelques inconvénients. Ce sont, en effet, pour la plupart, des dépenses évaluatives. Elles peuvent donc excéder le montant des dotations budgétaires et donner lieu à des paiements sans crédit, sans que soit engagée la responsabilité des comptables et des Ministres. Dès lors, n'est-il pas à craindre que la facilité ainsi donnée aux administrations de dépenser sans crédit, ne les pousse, lors de la préparation du budget, pour en faciliter l'équilibre comptable, à sous-estimer volontairement leurs besoins. Qu'elles n'aient pas toujours su résister à cette tentation, c'est ce que prouve à l'évidence les importants dépassements de crédits qui apparaissent chaque année dans les projets de loi collectifs de crédits supplémentaires ou dans les projets de loi de règlement (1).

(1) Pour ne citer que la dette viagère, l'ensemble des crédits additionnels s'est élevé au cours des quatre derniers exercices aux chiffres suivants. La dotation initiale figure entre parenthèses. En millions. Exercice 1934 : 490 (3.830). Exercice 1935 : 806 (3.449). Exercice 1936 : 1.246 (3.670). Exercice 1937 : chiffres provisoires, 434 (4.622).

Pour cette catégorie de dépenses, la suppression de l'ordonnancement ne comporte toutefois qu'un risque : le défaut de sincérité des préparateurs du budget. Mais, en aucun cas, elle ne peut favoriser des engagements irréguliers de dépenses.

Il en va tout autrement à l'égard de la plupart des autres dépenses exemptées des formalités de l'ordonnancement, frais de route, frais de télégrammes, dépenses diverses de l'Administration des P. T. T., etc..., sur le volume desquelles les Ministres conservent une action. Le paiement sans ordonnancement préalable équivaut alors à la suppression de tout contrôle. En fait, les abus paraissent avoir été nombreux.

A plusieurs reprises, et notamment lors de la discussion des projets de loi portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1937, ils ont été dénoncés par les Commissions financières. « Votre Commission des Finances, écrivait à ce sujet M. Abel Gardey (1), a déjà eu l'occasion de s'élever contre les dépassements importants de dotation constatés, en fin d'exercice, sur divers chapitres du budget annexe des Postes, notamment en ce qui concerne les dépenses de personnel. C'est ainsi que pour les deux derniers exercices, on a demandé au Parlement, dans des projets de loi analogues, de régulariser, au titre du présent chapitre, des excédents de dépenses qui atteignaient 50.000.000 fr. pour l'exercice 1935 et 95.000.000 francs pour l'exercice 1936.

« Il paraît anormal que des chapitres de personnel,

(1) *Sénat*, n° 14 (année 1938). Voir également *Sénat*, n° 58 (année 1938).

dont il est possible d'évaluer les charges avec une précision suffisante, puisque les bases d'évaluation — effectifs et traitements — sont connues, accusent une insuffisance permanente. La persistance de ces dépassements semble indiquer de la part de l'Administration intéressée une tendance à considérer que le crédit voté par le Parlement constitue seulement une limite théorique, qu'il est loisible de franchir en invoquant le prétexte facile des besoins du service. Il n'est pas douteux que ces errements sont facilités par la faculté donnée à l'administration des Postes, par le décret du 24 juillet 1929, de payer sans ordonnancement ou mandatement préalable, à charge de régularisation ultérieure, diverses dépenses du budget annexe et, notamment les dépenses de personnel.

« Les dépassements de crédits que rend possible cette procédure ne sont pas sans présenter de graves inconvénients... ».

Dans le même sens, le Comité de Contrôle financier siégeant au Ministère de la Justice s'élevait en 1936 contre les « abus évidents » constatés dans la gestion des frais de justice. « Le Comité, expose le rapport (1), a pu prendre connaissance des dossiers concernant l'autorisation des expertises les plus coûteuses, et examine, en vue de reconstituer le travail réel des experts et d'apprécier l'honoraire qu'ils justifiaient, les nombreux et volumineux rapports remis par ces praticiens dans les affaires les plus importantes.

« Les abus ainsi signalés, notamment dans l'affaire

(1) Rapports généraux des Comités de Contrôle financier pour l'année 1936.

Stavisky apparurent tels, qu'une lettre du Ministre des Finances en date du 7 septembre dernier, chargea le Comité d'étudier, en liaison avec les services de la Chancellerie, une réforme des frais de justice tendant à écarter le paiement sans ordonnancement préalable toutes les fois qu'il ne s'avérerait pas indispensable et que l'urgence n'en serait pas absolument incompatible avec les règles normales de la comptabilité publique ».

Il convient, d'ailleurs, de noter que la dotation budgétaire relative aux frais de justice est chaque année l'objet d'importantes demandes de crédits supplémentaires. Sans qu'on puisse évaluer la part que représentent dans ces dépassements les irrégularités dont il s'agit, il n'est pas téméraire de penser qu'elle n'est pas négligeable.

De ce qui précède, on doit conclure que les paiements sans ordonnancement préalable peuvent, dans certains cas, être rangés parmi les procédures régulières dont dispose le Gouvernement pour dépenser sans crédit. Aussi bien, la réglementation dont ces paiements viennent d'être l'objet ne s'explique que par les abus qu'ils ont favorisés.

Jusqu'ici, les décisions de principe autorisant le paiement sans ordonnancement n'étaient pas assujetties à une règle uniforme. Elles revêtaient la forme, soit d'un décret contresigné par le Ministre des Finances, soit de simples instructions ministérielles. Les décisions prises en forme de décret étaient seules légales : elles satisfaisaient, en effet, à l'article 43 de la loi du 30 avril 1921 qui défendait aux comptables d'imputer aucune dépense à un compte de trésorerie, en dehors des cas prévus par des lois ou des décrets

publiés au *Journal Officiel*. Par contre, continuaient à être payés en vertu d'instructions ministérielles, c'est-à-dire irrégulièrement, les frais de télégrammes officiels, les frais de déplacements, les allocations d'encouragement aux familles nombreuses.

Mais, quelle que fût la forme dans laquelle était autorisé le paiement sans ordonnancement préalable, aucun contrôle n'était exercé par les Chambres sur les initiatives du Gouvernement. Les décrets d'autorisation ne leur étaient pas soumis et elles n'étaient informées des dépassements de crédit auxquelles ils donnaient lieu que par le dépôt, parfois tardif, des demandes de crédits de régularisation.

A ce système, les décrets-lois des 2 et 24 mai 1938 ont apporté de profondes modifications. Le premier a supprimé la faculté, accordée à l'Administration des P. T. T. par le décret du 24 juillet 1929, de payer sur avances à régulariser les dépenses de personnel. Le second, de beaucoup le plus important, confie à la loi elle-même le soin de fixer chaque année la liste des dépenses payables sans ordonnancement préalable et susceptibles d'excéder le montant des crédits votés. Ne pourront y figurer que les dépenses obligatoires acquittées en plusieurs échéances, au vu d'un titre permanent, telles que les arrérages de la dette publique, la retraite du combattant, les allocations aux familles dont les soutiens sont appelés sous les drapeaux. L'énumération étant limitative, désormais, tout paiement sans ordonnancement préalable qui entraînera un dépassement de crédit sur des chapitres autres que ceux qui figurent dans le tableau arrêté par la loi de finances engagera la responsabilité personnelle

des comptables. Sans doute, la réforme laisse-t-elle entière la question de la sincérité des évaluations de dépenses obligatoires, mais elle aura l'avantage de supprimer, vis-à-vis de certaines autres dépenses, la faculté légale de dépenser sans crédit.

---

## TROISIÈME PARTIE

### Les pouvoirs généraux du Gouvernement

---

En dehors des pouvoirs spéciaux limités à certaines catégories de dépenses, les Ministres disposent, en vertu de l'article 43 de la loi de finances du 30 avril 1921, d'une autorisation générale et permanente de dépenser sans crédit. C'est de beaucoup le plus important des pouvoirs qu'exerce le Gouvernement en matière d'autorisation de dépenses. C'est aussi l'une des plus graves atteintes qui ait été portée, depuis l'institution du régime parlementaire, aux prérogatives financières des Chambres.

Telle apparaît aujourd'hui la procédure créée par la loi de 1921. Mais il faut reconnaître qu'à l'époque où elle fut instituée, sa portée véritable a presque entièrement échappé à ses auteurs. Ce n'est que peu à peu, à fur et à mesure des extensions qui lui ont été données, que s'est révélé son caractère exorbitant. Un fait aussi singulier s'explique par les circonstances qui ont précédé le vote de l'article précité et qu'il convient de rappeler avant de décrire le fonctionnement de la procédure actuelle.



## CHAPITRE PREMIER

### Les origines de la loi du 30 avril 1921

---

§ 1<sup>er</sup>. — *L'utilisation du compte « Avances à régulariser » avant la loi du 30 avril 1921*

La loi du 30 avril 1921 a eu pour objet de substituer à la pratique des paiements sur avances à régulariser une nouvelle procédure qui permît de continuer l'exécution des services publics indispensables, en cas d'insuffisance de crédits.

La situation, avant la loi de 1921, était, en effet, la suivante :

Les Ministres ne pouvaient dépenser au delà des dotations allouées par la loi de finances. En cas d'insuffisance de crédits, ils devaient en principe, s'adresser au Parlement pour obtenir en temps utile le vote des suppléments de dotation nécessaires. Toutefois, dans des cas précis et sous certaines conditions, le Gouvernement pouvait de lui-même, par décret délibéré en Conseil d'Etat ou par décret simple, ouvrir des crédits supplémentaires ou extraordinaires (1).

(1) Voir ci-dessus, 2<sup>e</sup> partie, chap. I<sup>er</sup>.

Les crédits ainsi déterminés constituaient la limite extrême des paiements. Toute dépense dépassant ces crédits devait être laissée à la charge personnelle du Ministre contrevenant.

Pour assurer l'application de cette règle, l'ordonnance du 14 septembre 1822 (art. 15) et après elle, l'article 91 du décret du 31 mai 1862 faisaient une obligation au comptable de ne payer aucune dépense sans crédit, même sur réquisition de l'ordonnateur, sans en avoir référé au Ministre des Finances. Ce dernier pouvait, il est vrai, ordonner à un comptable de payer, sans que le comptable puisse résister à son ordre, mais le Ministre des Finances ne pouvait le faire, sous sa responsabilité, en l'absence de crédit.

Deux séries d'exceptions tempéraient toutefois la rigueur du système. La première résultait de textes réglementaires intéressant des catégories particulières de dépenses. Elle a été analysée dans la deuxième partie de cette étude (1). Ainsi, pour ne rappeler que deux exemples, les dépenses de solde et les frais de justice criminelle étaient payables en tout état de cause, les premières sur réquisition écrite de l'ordonnateur, les secondes au débit d'un compte d'avances à régulariser.

La deuxième série d'exceptions résultait de décisions spéciales du Ministre des Finances. Dès avant la guerre, il était en effet admis que dans certaines circonstances, le Ministre des Finances pouvait, à titre exceptionnel, autoriser le paiement sans crédit de certaines dépenses pour lesquelles aucune procédure spéciale de paiement n'était prévue. Ces autorisations,

(1) 2<sup>e</sup> partie, chap. II.

qui ne devaient s'appliquer qu'à des dépenses inéluctables et urgentes, étaient motivées par la nécessité de poursuivre l'exécution de services publics indispensables, même en l'absence de crédits. Elles furent parfois même données avec l'assentiment des Commissions financières des Chambres pour des dépenses, admises en principe, mais non dotées au budget (Dépenses du Maroc, frais d'installation rendus nécessaires par la loi de 3 ans, fabrications et constructions pour les besoins de la défense nationale).

Dans tous ces cas, le Ministre des Finances donnait aux comptables du Trésor, l'ordre de payer, nonobstant l'insuffisance des dotations budgétaires.

Du point de vue comptable, les paiements ainsi ordonnés n'étaient pas imputés au compte « Dépenses publiques », où seules pouvaient être portées les opérations afférentes à des crédits régulièrement ouverts. Ils étaient provisoirement constatés à un compte de trésorerie, en attendant l'ouverture de crédits législatifs et l'émission d'ordonnances de régularisation.

Ce compte de trésorerie était généralement le compte « Paiements à régulariser », compte d'attente dont la destination régulière était de recevoir les paiements dont les justifications n'étaient pas complètes, et qui pour cette raison ne pouvaient être passés immédiatement en dépenses publiques. Tel était le cas de dépenses payées sans ordonnancement préalable pour des raisons pratiques ou de célérité (frais de route aux militaires, allocations aux familles des militaires présents sous les drapeaux, indemnités de démobilisation, complément de pécules de militaires décédés, etc...). Le compte « Paiements à régulariser » était également

employé avant 1921, en vertu du décret du 5 mai 1914, pour le paiement entre le 30 avril et le 31 juillet des dépenses de l'exercice précédent, afin d'éviter aux créanciers de l'Etat les retards qu'aurait entraînés l'ordonnancement au titre des exercices clos. Dans les régies financières étaient inscrits aux avances les multiples paiements auxquels donne lieu le règlement des frais de poursuites et d'instance, des frais de ventes d'objets mobiliers ou d'immeubles, des frais de location, dont le mandatement immédiat aurait comporté d'assez longs délais et surtout l'émission de très nombreux mandats. Une partie de ces paiements était faite pour le compte d'autres services ; certaines avances étaient recouvables sur les parties. Tel était l'emploi que l'on peut appeler normal du compte « Paiements à régulariser ».

L'utilisation de ce compte pour acquitter des dépenses sans crédit constituait donc une grave irrégularité que seules pouvaient excuser des circonstances exceptionnelles.

En fait, avant la guerre, les infractions étaient assez rares. Elles avaient donné lieu cependant à des observations sévères de la part de la Cour des Comptes.

« Le compte de trésorerie « Paiements à régulariser » expose le Rapport au Président de la République sur les comptabilités vérifiées en 1911, a été employé à effectuer des dépenses au-delà des crédits ouverts par les Chambres. Une forme administrative régulière a été donnée à ces opérations ; les ordonnancements ont eu lieu comme si les crédits avaient existé. Le compte « Dépenses publiques » ne pouvant recevoir des paie-

ments que la situation des crédits n'autorisait pas, on les a portés au compte « Paiements à régulariser ».

« La Cour a constaté qu'il avait été pourvu de cette manière après accord entre les Départements intéressés et le Ministère des Finances, à des dépenses imputables sur divers chapitres des budgets de la Marine, de la Guerre et de l'Instruction Publique.

« Des ordonnances de régularisation ont été émises aussitôt après le vote de chacune de ces lois ».

Même observation en 1912 à l'occasion des dépenses militaires du Maroc dont il a déjà été question. On trouvera ci-dessous, en regard de l'observation de la Cour, la réponse du Ministre des Finances.

#### *Observation*

Le compte de trésorerie, Avances à régulariser, a continué à être employé en 1912, contrairement à sa destination légitime, à effectuer des dépenses au-delà des crédits ouverts par les Chambres. Comme précédemment, une forme administrative régulière a été donnée à ces opérations, en ce sens que les paiements ont été précédés d'ordonnancements. Mais la situation des crédits ne permettant pas l'imputation au compte « Dépenses

#### *Réponse du Ministre*

Le Gouvernement ne s'est jamais dissimulé que la procédure exceptionnelle à laquelle il a recouru en ce qui concerne les dépenses afférentes aux opérations militaires au Maroc, constituent une dérogation aux principes généraux du droit budgétaire.

Mais cette procédure lui était imposée par les circonstances. Les conditions même de l'intervention française au Maroc, l'incertitude des événements, le caractère des opérations,

publiques », les mandats ont été revêtus de mentions à l'encre rouge indiquant qu'ils étaient payables au compte « Dépenses à régulariser », en vertu d'autorisations de la direction générale de la Comptabilité publique.

.....

Il n'appartenait pas à la Cour de porter un jugement sur les circonstances qui peuvent, dans les cas de ce genre, dégager la responsabilité des Ministres devant le Parlement. Elle n'en a pas moins le devoir rigoureux de relever et de signaler l'extension grandissante de pratiques qui sont en contradiction directe avec les principes fondamentaux du droit budgétaire.

l'impossibilité absolue de déterminer par avance l'importance des effectifs à entretenir et des besoins à satisfaire ne permettaient pas, en effet, l'établissement de prévisions de dépenses comportant une approximation suffisante. Si désireux qu'il fût de solliciter préalablement du Parlement les dotations présumées nécessaires, le Gouvernement a dû, pour ne pas se heurter à des difficultés insurmontables, différer ses propositions. C'est d'ailleurs, en connaissance de cause, que les Chambres ont voté les crédits demandés à titre de régularisation pour couvrir des dépenses qu'elles savaient déjà engagées et payées.

Ce n'est toutefois qu'à partir de 1914 que le compte « Paiements à régulariser » prit un énorme développement. En temps de guerre, en effet, l'urgence des paiements est le plus souvent incompatible avec l'accomplissement des formalités qu'entraient en temps normal l'autorisation et l'exécution d'une dépense.

C'est donc à des comptes d'avances à régulariser que furent classées beaucoup de dépenses, en attendant que la production des pièces justificatives ou l'ouverture de crédits de régularisation permissent de leur donner une imputation budgétaire définitive.

Déjà, la guerre de 1871 avait mis à l'épreuve l'organisation toute récente de notre comptabilité publique et avait montré qu'elle n'était pas adaptée à des circonstances exceptionnelles. Un très grand nombre de dépenses acquittées en l'absence de crédits ou de réquisitions appuyées sur des pièces justificatives incomplètes ou nulles furent portées à un compte de paiements à régulariser.

Aucune conclusion pratique ne fut cependant tirée des difficultés que l'on venait de traverser et la guerre de 1914 survint, sans qu'on ait examiné la possibilité de recourir, en cas d'hostilités, à une réglementation spéciale de nos finances.

Au 31 décembre 1914, le solde du compte « Dépenses à régulariser » atteignait déjà un milliard et demi. Par la suite, ce chiffre devait s'accroître démesurément. Il n'est pas possible de suivre année par année les variations de ce compte dont beaucoup d'éléments ont été régularisés au titre d'exercices autres que l'exercice normal d'imputation et apurés, partie par les lois de règlement, partie en vertu de procédures spéciales. On ne peut retenir à cet égard qu'un chiffre global, que l'analyse des lois de règlement de 1919 à 1923 et des opérations d'apurement autorisées par la

loi du 13 janvier 1933 (1) permettent de fixer approximativement à 20 milliards.

Sans doute, la totalité de ces régularisations ne correspond pas à des dépenses sans crédit. Un certain nombre concerne des paiements dont les pièces justificatives ont été égarées. D'autres s'appliquent à des opérations anciennes de caractère budgétaire dont la régularisation n'ayant pas été faite en temps utile a exigé de nouvelles ouvertures de crédits. Mais on peut estimer que pour une très large part, elles ont régularisé des paiements faits sans crédit.

Ces abus, conséquence inévitable de la guerre, auraient dû, semble-t-il, disparaître avec elle. Mais ils furent prolongés, au lendemain des hostilités, par d'autres circonstances exceptionnelles.

De nouvelles catégories importantes de dépenses dont le règlement ne pouvait souffrir aucun retard, furent imputées au compte « Paiements à régulariser », en particulier, les compléments de pécule des mili-

(1) La loi du 13 janvier 1933 a organisé une procédure rapide d'apurement des recettes et des dépenses afférentes aux exercices antérieurs à 1926 et provisoirement classées à des comptes d'attente. Elle a ouvert à cet effet, parmi les comptes spéciaux du Trésor, un compte où sont groupés toutes les opérations restées en souffrance dans les écritures des comptables. Aux termes de l'article 3 de la loi, ce compte doit être débité notamment du montant « des dépenses concernant des services faits antérieurement à 1926, déjà acquittées et inscrites provisoirement à un compte d'avances à régulariser, y compris celles qui, en raison de leur caractère spécial ou exceptionnel, ne peuvent être rattachées à un exercice déterminé ». Le montant des dépenses de nature budgétaire dont la régularisation a été poursuivie suivant cette procédure a été évalué, au moment du vote de la loi, à 6 milliards et demi.

taires, les primes de démobilisation et les allocations provisoires d'attente aux mutilés.

Par ailleurs, la hausse rapide des prix bouleversait les prévisions budgétaires. La France traversait, en effet, une période où, quelle que fût l'application apportée à la préparation du budget, il était impossible, non seulement de prévoir à l'avance certains phénomènes économiques, mais aussi de dégager avec quelque certitude les besoins de tel service, le coût de telle opération. Il en résultait d'importantes insuffisances de crédits que l'urgence de parer à certains besoins et peut-être aussi l'habitude prise pendant la guerre de dépenser sans crédit, conduisaient le Ministre des Finances à couvrir en imputant les excédents de dépenses à des comptes d'avances. De tels manquements aux règles budgétaires ne pouvaient longtemps échapper à la vigilance du Parlement.

C'est à l'occasion du dépôt du premier projet de loi collectif de crédits supplémentaires afférent à l'exercice 1920 (1) que furent faites les premières observations.

Le budget de l'exercice 1920 avait été voté le 31 juillet 1920. Le 16 décembre suivant, le Gouvernement déposait un cahier de crédits supplémentaires portant sur 573 chapitres et s'élevant à 2.716 millions de francs ! Sur ce total, 700 millions de dépenses avaient été engagées et payées par les Ministres sans autorisation du Parlement. Jamais, déclara le Rapport général de la Commission des Finances, la Chambre n'avait été mise en présence d'une telle situation (1) :

(1) Chambre des Députés, Rapport n° 2265, année 1920.

« A parcourir les justifications produites à l'appui de chaque chapitre, on a l'impression très nette que le crédit budgétaire n'a que la valeur d'une simple indication. Le libellé du chapitre constitue le titre d'un compte affecté à une catégorie déterminée de dépenses, que l'on débitera au fur et à mesure, sans se préoccuper beaucoup du montant du crédit voté par le Parlement. De loin en loin, on fait la balance du compte et l'on demande aux Chambres de couvrir le déficit par un crédit supplémentaire. La valeur étroitement limitative du crédit voté, la nécessité de demander au Parlement une autorisation préalable à la dépense ne paraissent plus s'imposer aux esprits.

« Cette pratique est fâcheusement symptomatique des doctrines actuellement courantes en matière budgétaire.

« Les dépassements atteignent parfois 400 à 500 % des crédits ouverts. Ils concernent tous les chapitres. Les administrations commencent en effet par dépenser sans crédit pour les charges obligatoires résultant automatiquement de lois votées, puis elles étendent très rapidement cette habitude du cas exceptionnel des dépenses obligatoires au cas général où la fixation du maximum de la dépense doit strictement être réservée au Parlement ».

Les critiques du Sénat furent non moins vives : « Nous avons été frappés, déclara M. Ribot à la séance du 28 février 1921, à l'occasion du dépôt de la dernière demande de crédits supplémentaires qui, comme le rappelait l'honorable M. Chéron, s'élevaient à 2.700 millions, des abus effrayants dont on prend

l'habitude dans les administrations. Il y a, notamment, le compte des dépenses à régulariser, qui a pris une extension démesurée et, je n'hésite pas à le dire, scandaleuse.

« Le compte des dépenses à régulariser était et reste justifié par la nécessité de faire certaines dépenses sans mandat régulier ; je parle, par exemple, des allocations de toutes sortes que le budget autorise ; on paye et ensuite on régularise. Mais, en dehors de cela, alors qu'il n'y avait pas de crédit, le Ministre des Finances a autorisé les Ministres à dépenser certaines sommes, sauf à régulariser plus tard, quand le Parlement aurait accordé les crédits : c'est ce qu'on appelle « dépenses à régulariser ». Cela constitue un abus intolérable, auquel il importe que nous mettions fin » (1).

Le jour même, le Sénat était saisi par M. Ribot d'une disposition législative en ce sens.

§ 2. — *La proposition Ribot et le vote*  
*des articles 43 et 44 de la loi du 30 avril 1921*

C'est au cours de l'examen du projet de loi portant ouverture de crédits provisoires applicables au mois de

(1) Sur le désordre financier, au lendemain de la guerre, le Ministre des Finances lui-même s'exprimera quelques mois plus tard en termes plus sévères encore : « La tâche d'assainir nos finances en ramenant l'équilibre budgétaire, écrivait Paul Doumer dans l'exposé des motifs du budget de 1922, ne pourra être menée à bien sans efforts persévérants. Sa réalisation suppose l'abandon d'une foule de pratiques vieilles qui se sont introduites dans nos habitudes administratives ; elle nécessite une véritable réduction des administrations et même du pays.

« Les notions les plus simples et les plus certaines de notre

mars 1921, que la Commission des Finances du Sénat, sur la proposition de M. Ribot, soumit au vote de la Haute Assemblée deux articles tendant à garantir le droit exclusif des Chambres d'autoriser les dépenses publiques.

Les textes de M. Ribot se fondaient sur l'idée suivante : les dispositions législatives ou réglementaires existantes relatives à la responsabilité ministérielle (art. 151 de la loi du 25 mars 1817, article 9 de la loi du 15 mai 1850, articles 41 et 42 du décret du 31 mai 1862) sont, faute notamment de juridiction compétente pour statuer sur les infractions commises, sans efficacité pratique, et, il est probable que cette question de la responsabilité pécuniaire des Ministres ne sera pas tranchée dans un délai très court. Le contrôle des dépenses engagées, institué par l'article 59 de la loi de finances du 28 décembre 1890 et amélioré depuis, ne saurait, d'autre part, si perfectionné qu'il soit, opposer une barrière infranchissable aux engagements et aux paiements au-delà des crédits votés ou même aux simples dépassements de dotation.

Puisque les « initiatives abusives des Ministres » ne peuvent être enrayées par des mesures préventives ou des sanctions directes et effectives, il faut donc s'engager dans une voie nouvelle et rechercher d'autres garanties. M. Ribot crut les avoir trouvées en faisant obstacle chez les comptables au paiement des dépenses sans crédit.

droit financier sont en effet constamment perdues de vue avec une tranquille insouciance dont on ne sait si elle trahit plus d'ignorance ou plus de légèreté. Personne ne semble plus savoir ce que c'est qu'un crédit... »

Reprenant législativement et aggravant les prescriptions contenues à cet égard dans l'article 91 du décret du 31 mai 1862, il proposait donc (art. 9) d'interdire aux comptables d'acquitter, même sur réquisition de l'ordonnateur, des ordonnances ou mandats qui ne seraient pas compris dans les autorisations de paiement reçues du Trésor ou qui dépasseraient le montant de ces autorisations. Tous paiements reconnus faits au-delà ou en dehors des crédits budgétaires et pour la régularisation desquels des crédits n'auraient pas été accordés par les Chambres seraient laissés à la charge des comptables.

Une seconde disposition (art. 10) déclarait nuls et sans valeur tous ordres ou instructions prescrivant à des compables — en dehors des cas prévus par les lois ou par des décrets — de faire des paiement à titre d'avances à régulariser. Les paiements effectués contrairement à cette prescription seraient également laissés à la charge des comptables (1).

(1) Ces articles étaient ainsi conçus :

*Article 9.* — « Sous réserve de l'exception prévue au dernier alinéa du présent article, les payeurs doivent refuser d'acquitter, même sur réquisition de l'ordonnateur, des ordonnances ou mandats qui ne seraient pas compris dans les autorisations de paiement qu'ils ont reçues du Trésor ou qui dépasseraient le montant de ces autorisations.

« Le payeur rend compte immédiatement de son refus de paiement au Ministre des Finances, qui se consulte avec le Ministre du Département qu'intéresse la dépense, en vue de procéder aux délégations de crédits et autorisations de paiement nécessaires ou, si les crédits budgétaires ne sont pas suffisants, au dépôt d'un projet de loi de crédits ou à l'ouverture de crédits supplémentaires, par décret en Conseil d'Etat, en ce qui concerne les services votés dont la nomenclature est annexée à la loi de finances par application de l'article 5 de la loi du 14 décembre 1879.

« Les paiements effectués contrairement aux prescriptions ci-

Les articles 9 et 10 vinrent en discussion devant le Sénat le 28 février 1921. Aussitôt, le Ministre des Finances en demanda la disjonction pour étude. Tout en partageant les préoccupations qui les avaient inspirés, il exposa que les dispositions nouvelles touchant, sur des points délicats, à certaines règles importantes en matière de comptabilité publique, il était indispensable qu'il pût les étudier d'accord avec les administrations intéressées. La Commission des Finances accéda au désir du Gouvernement, sous réserve toutefois que

dessus, qui seraient reconnus avoir été faits au delà ou en dehors des crédits budgétaires et pour la régularisation desquels des crédits n'auraient pas été accordés par les Chambres, seront laissés à la charge du comptable.

« Par dérogation aux prescriptions du premier alinéa du présent article, aux cas d'urgence ou d'insuffisance des crédits ouverts aux ordonnateurs secondaires par les Ministres de la Guerre, de la Marine et des Colonies, les mandats délivrés pour le paiement de la solde peuvent être acquittés immédiatement sur une réquisition écrite de l'ordonnateur et sauf imputation sur le premier crédit qui lui sera délégué. »

*Article 10.* — « Sont nuls et sans valeur obligatoire tous ordres ou instructions prescrivant à des comptables, en dehors des cas prévus par les lois ou par des décrets publiés au *Journal Officiel*, de faire des paiements au titre d'avances à régulariser par ordonnancement ou mandatement ultérieur sur les crédits du budget général de l'Etat.

« Les paiements ainsi faits qui excèderaient les crédits législatifs ou qui concerneraient des dépenses pour lesquelles des lois n'auraient pas ouvert de crédits, seront laissés à la charge des comptables.

« La Cour des Comptes réclamera aux comptables, à l'appui des dépenses de tous comptes de trésorerie qui lui paraîtront, après examen des états de développement des soldes, pouvoir comprendre des paiements au delà ou en dehors des crédits budgétaires, toutes pièces justificatives qu'elle estimera nécessaires pour servir de base, le cas échéant, au rejet de la dépense. »

l'examen des articles serait repris à l'occasion de la discussion de la loi de finances de l'exercice 1921.

Ces textes soulevaient, en effet, d'importantes questions de principe et d'application.

La première concernait la mise en jeu de la responsabilité des comptables en cas de dépassement de crédit. Certes, le procédé était habile : le comptable, assujéti à un cautionnement, n'accepterait certainement pas d'engager sa responsabilité pécuniaire par des paiements qui pourraient ne pas lui être alloués en décharge par le juge du compte. Mais il était anormal d'exiger du comptable ce que l'on renonçait à demander à l'ordonnateur et de transférer ainsi les responsabilités de l'administrateur à l'agent d'exécution. C'eût été désormais le comptable, devenu gardien des droits du Parlement, qui aurait dû s'opposer, sous peine d'exposer ses deniers personnels, aux paiements sans crédit, même si le Gouvernement estimait indispensable d'y recourir sur le champ sans formalité préalable, même si le comptable recevait du Ministre des Finances l'ordre de payer ! Était-il juste de mettre un subordonné dans l'alternative d'encourir une sanction pécuniaire ou d'enfreindre les ordres de son chef hiérarchique ?

Du point de vue politique, la solution proposée était, aussi, lourde de conséquences, car elle faisait en quelque sorte du comptable, l'arbitre des plus importantes décisions du Gouvernement.

Cette objection de droit ne pouvait toutefois à elle seule expliquer l'hostilité de l'Administration vis-à-vis des textes de M. Ribot. La règle nouvelle, estimait-elle,

soulevait d'autres difficultés. Elle ne comportait de dérogation expresse que pour le paiement de la solde. Dans tous les autres cas, le Ministre des Finances n'aurait d'autres ressources, devant le refus de paiement du comptable, que de compléter les autorisations de paiement ou de délégation des crédits nécessaires, ou bien de faire ouvrir régulièrement des crédits additionnels si les dotations allouées n'étaient pas suffisantes. Pour la presque totalité des dépenses, l'interdiction d'effectuer des paiements sur avances à régulariser était donc absolue, en dehors des cas prévus par les lois ou « *par des décrets publiés au « Journal Officiel* ».

Sans doute ce dernier membre de phrase donnait-il au Ministre des Finances, la possibilité, moyennant une formalité assez aisée, d'assurer le paiement de dépenses dont l'ajournement, par défaut de crédits, ne pourrait aller sans graves inconvénients. Mais ces quelques mots dont on devait, plus tard, tirer si grand parti et qui fondaient la plus importante des prérogatives du pouvoir exécutif en matière de dépenses, n'apparaissaient point encore sous ce jour en 1921 (1). Les critiques étaient alors si vives contre l'abus du compte « Paiements à régulariser », le besoin de restaurer la régularité budgétaire était si profond que la portée véritable de la faculté ainsi reconnue au Gouvernement échappait aux Administrations : la publicité donnée aux décrets autorisant le paiement sur avances

(1) A noter que l'exposé des motifs des articles proposés par M. RIBOT ne fait pas la moindre allusion à la faculté reconnue au Gouvernement d'autoriser par décret simple des paiements sans crédit. Il semble que la signification véritable de cette formule ait échappé aux rédacteurs des articles.

ne marquait-elle pas de la part du Sénat l'intention de les rendre tout à fait exceptionnels et de leur donner un caractère de particulière gravité ? Et le Gouvernement n'engagerait-il pas profondément sa responsabilité s'il était amené à recourir aux paiements sur avances, faute d'avoir fait en temps utile les diligences nécessaires ?

Dans l'ensemble, les textes élaborés par M. Ribot semblaient donc à l'époque fort rigoureux et de nature à compromettre l'exécution de certains services obligatoires. Aussi, lors de la discussion du budget de 1921, s'efforça-t-on de les atténuer en étendant le droit de réquisition, jusqu'alors réservé au paiement de la solde, à toutes les dépenses afférentes aux services votés énumérés dans l'état annexé à la loi de finances.

Mais cette suggestion, un moment retenue, fut en définitive écartée par la Commission des Finances du Sénat qui jugea qu'elle ouvrirait la porte à de nombreux abus et risquerait de rendre inopérant le texte primitif (1). Celui-ci fut donc adopté, sauf de légères rectifications, par la Haute Assemblée.

A ce texte se rallia également le Ministre des Finances. Mais ce fut, semble-t-il, pour une tout autre raison. Un examen plus approfondi des articles en cause lui avait permis en effet de se rendre compte qu'ils présentaient en réalité moins d'inconvénients que d'avantages.

La pratique ancienne des paiements sur avances à régulariser était illégale et cette illégalité même empêchait qu'on y recourût, au moins dans des circons-

(1) *Sénat*, Rapport supplémentaire, n° 246 (année 1921).

tances redevenues normales, pour des dépenses qui n'étaient ni obligatoires ni urgentes. Au contraire, si l'on instituait une procédure régulière pour le paiement de dépenses sans crédits, les décisions abusives qui viendraient à être prises en cette matière, ne pourraient plus être critiquées comme des actes illégaux, mais seulement comme des initiatives discutables, ce qui serait infiniment moins grave.

Les textes proposés aboutissaient donc en réalité à créer de toutes pièces une nouvelle procédure permettant au Gouvernement de dépenser sans crédit, en dehors de toute intervention du Parlement.

Cet aspect du problème, cette atteinte au principe le plus nettement formulé et le plus essentiel de notre droit budgétaire et parlementaire, furent évoqués par le Rapporteur Général de la Commission des Finances de la Chambre des Députés, quand celle-ci fut à son tour saisie du texte voté par le Sénat (2).

« Votre Commissions des Finances, déclara-t-il, avait d'abord pensé à supprimer les mots « ou par des décrets publiés au *Journal Officiel* ». C'est là une disposition nouvelle introduite dans nos lois de comptabilité, dans notre code de comptabilité, qui mérite d'être signalée à l'attention de la Chambre.

« Les avances à régulariser sont essentiellement et par nature irrégulières, par conséquent interdites aux Ministres. Il n'y a que des cas de force majeure, des circonstances tout à fait exceptionnelles qui puissent autoriser une pareille procédure, sauf aux Ministres à

(1) Chambre des Députés, 1<sup>re</sup> séance du 27 mars 1921.

demander, dès la rentrée des Chambres, en quelque sorte l'absolution de ce qu'ils ont été amenés à faire en raison de circonstances exceptionnelles.

« Nous avons considéré que peut-être faire figurer comme motifs d'exception des décrets publiés au *Journal Officiel*, était consacrer cette irrégularité. C'est pourquoi nous avons hésité à accepter cette formule.

« Mais je reconnais qu'en fait, si nous ne visions pas dans l'article les décrets publiés au *Journal Officiel*, les circonstances exceptionnelles dans lesquelles les avances à régulariser deviennent nécessaires, ne pourraient plus jouer. On serait dans l'impossibilité, dans certains cas, de donner aux comptables des ordres de paiement.

« C'est pourquoi nous acceptons quoique avec regret d'introduire dans le texte les mots « ou par des décrets publiés au *Journal Officiel* », afin de permettre les avances à régulariser dans les cas tout à fait exceptionnels où ces avances sont tolérables. La publication des décrets au *Journal Officiel* nous paraît une garantie suffisante pour que les Ministres n'usent qu'à bon escient de cette procédure qui leur permettra de donner des ordres aux comptables en dehors des cas prévus par les lois ».

« *Le Ministre des Finances.* — Le Gouvernement est d'accord avec la Commission. J'ai déjà entretenu la Chambre de la question dans une discussion précédente. L'ouverture de comptes d'avances à régulariser est tout à fait irrégulière et il est nécessaire de restreindre le plus possible cette mesure.

« Le Sénat a voulu très justement limiter de la manière la plus rigoureuse ces avances à régulariser.

Cependant, il a laissé au Gouvernement la possibilité d'y recourir dans les cas d'une nécessité absolue, sous condition de la justification d'un décret au *Journal Officiel*. C'est dans ces conditions que je vous demande d'accepter les articles votés par le Sénat » (1).

(1) Le texte définitif des articles 43 et 44 fut le suivant :

*Article 43.* — « Sont nuls et sans valeur obligatoire tous ordres ou instructions prescrivant à des comptables, en dehors des cas prévus par les lois ou par des décrets publiés au *Journal Officiel*, de faire des paiements au titre d'avances à régulariser par ordonnancement ou mandatement ultérieur sur les crédits du budget général de l'Etat.

« Les paiements ainsi faits qui excèderaient les crédits législatifs ou qui concerneraient des dépenses pour lesquelles des lois n'auraient pas ouvert de crédits seront laissés à la charge des comptables.

« La Cour des Comptes réclamera aux comptables, à l'appui des dépenses de tous comptes de trésorerie qui lui paraîtront, après examen des états de développement des soldes, pouvoir comprendre des paiements au delà ou en dehors des crédits budgétaires, toutes pièces justificatives qu'elle estimera nécessaires pour servir de base, le cas échéant, au rejet de la dépense. »

*Article 44.* — « Les payeurs doivent refuser d'acquitter, même sur réquisition de l'ordonnateur, des ordonnances ou mandats qui ne seraient pas compris dans les autorisations de paiement qu'ils ont reçues du Trésor ou qui dépasseraient le montant de ces autorisations.

« Le payeur rend compte immédiatement de son refus de paiement au Ministre des Finances, qui se consulte avec le Ministre du département qu'intéresse la dépense, en vue de procéder aux délégations de crédits et autorisations de paiements nécessaires ou, si les crédits budgétaires ne sont pas suffisants, au dépôt d'un projet de loi de crédits ou à l'ouverture de crédits supplémentaires, par décret en Conseil d'Etat, en ce qui concerne les services votés dont la nomenclature est annexée à la loi de finances par application de l'article 5 de la loi du 14 décembre 1879. Les paiements effectués contrairement aux prescriptions ci-dessus, qui seraient reconnus avoir été faits au delà ou en dehors des crédits budgétaires et pour la régularisation desquels des crédits n'auraient pas été accordés par les Chambres, seront laissés à la charge du comptable.

Telles furent les circonstances et les discussions qui précédèrent l'adoption des articles 43 et 44 de la loi du 30 avril 1921. L'impression dominante qui s'endégage est qu'en aucun moment, la portée véritable des nouvelles dispositions n'a été pressentie.

L'acceptation du Gouvernement, après une longue résistance, montre sans doute qu'il en avait reconnu le caractère peu restrictif, mais il ne paraît pas qu'il en ait prévu toutes les possibilités. Quant aux Chambres, elles ne semblent pas s'être rendu compte que leur initiative manquait totalement son but et que de textes destinés à resserrer leur contrôle sur le pouvoir exécutif, on ne retiendrait que quelques mots qui l'émanciperaient davantage.

Il nous reste, avant d'étudier cette évolution, à rappeler sommairement les diverses transformations que

« Par dérogation aux prescriptions du premier alinéa du présent article, en cas d'urgence ou d'insuffisance des crédits ouverts ou délégués pour le paiement de la solde et des accessoires de solde des militaires dépendant des Ministères de la Guerre, de la Marine et des Colonies ainsi que des personnels à statut militaire, dépendant de l'administration de la Marine marchande, des indemnités représentatives de vivres et des indemnités de route et de séjour des mêmes personnels, des salaires des ouvriers de la guerre et de la marine, il peut être émis au delà de ces crédits des ordonnances ou des mandats payables immédiatement sur la réquisition écrite de l'ordonnateur et imputables sur le plus prochain crédit.

« Il en sera de même pour les achats que le Ministre de la Guerre est autorisé à effectuer par anticipation sur les crédits de l'exercice suivant, en vue d'assurer l'alimentation des troupes pendant les premiers mois de chaque année.

« Les ordonnateurs qui délivreront des réquisitions attesteront, sous leur responsabilité qu'elles sont destinées exclusivement au paiement des prestations énumérées aux §§ 4 et 5 du présent article. »

l'article 43 — le seul qui nous intéresse directement — a subies depuis 1921.

§ 3. — *Les modifications apportées à l'article 43  
depuis la loi du 30 avril 1921*

Deux modifications importantes, mais qui toutefois ne touchent pas au fond du système, ont été apportées depuis 1921 à la procédure des paiements sur avances.

La première a été réalisée par l'article 4 du décret-loi du 25 juin 1934 portant réorganisation de la comptabilité publique. Elle porte sur le mécanisme de la procédure. Avant l'intervention de ce texte, les paiements sur avances étaient portés au débit du compte de trésorerie « Avances à régulariser » et la régularisation était opérée ultérieurement au moyen de crédits budgétaires. Depuis le décret du 25 juin 1934 (1), les dépenses autorisées par décret d'avances sont imputées immédiatement au compte du budget qui concerne le service fait. Elles sont engagées, ordonnancées et acquittées en excédent des crédits déjà ouverts, comme s'il s'agissait de dépenses régulièrement autorisées. Le passage par le compte « Avances à régulariser » est supprimé. Il s'agit désormais de véritables ouvertures de crédits par décret simple.

(1) *Article 4.* — « Les dépenses autorisées par décrets pris en application de l'article 43 de la loi du 20 avril 1921 et publiés au *Journal Officiel* sont imputées au compte du budget de l'exercice qui concerne le service fait.

« Elles sont acceptées par les contrôleurs des dépenses engagées, ordonnancées et acquittées en excédent des crédits déjà ouverts.

« Les décrets visés au premier alinéa du présent article sont soumis à la sanction des Chambres dans un délai d'un mois si les Chambres sont assemblées ou, dans le cas contraire, dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion. »

Aussi les décrets de l'espèce doivent-ils être soumis à la sanction des Chambres dans le délai d'un mois, si les Chambres sont assemblées ou, dans le cas contraire, dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion.

Toutefois, l'article 5 du décret du 29 novembre 1934 porte, à titre transitoire, ces délais à trois mois, lorsqu'il sera possible pendant cette période, d'incorporer les dispositions relatives à l'approbation des décrets dans un projet de loi portant ouverture et annulation de crédits.

La deuxième modification apportée à l'article 43 est beaucoup plus profonde en apparence. Elle fait l'objet des articles 6 et 9 du décret-loi du 24 mai 1938 relatif à l'ouverture de crédits et à l'équilibre du budget de l'Etat. Les nouveaux textes dédoublent en quelque sorte l'ancien article 43, tel qu'il avait été modifié par le décret du 25 juin 1934.

Dans un premier article (article 6) (1) ils groupent toutes les dispositions relatives aux paiements autorisés par décret en excédent des crédits ouverts, non

*Article 6. — « En cas d'urgence, le paiement des dépenses obligatoires ou de dépenses qu'il n'était pas possible de prévoir lors du vote de la loi de finances, peut être autorisé par décrets publiés au Journal Officiel.*

« Ces dépenses, dont le montant cumulé au cours d'un même exercice ne peut excéder la dotation inscrite à un chapitre spécial du budget des finances, sont acceptées par les contrôleurs des dépenses engagées ordonnancées et acquittées en excédent des crédits déjà ouverts au budget de l'exercice qui concerne le service fait.

« Ces décrets seront soumis à la sanction des Chambres dans le délai d'un mois si les Chambres sont assemblées ou, dans le cas contraire, dans la première quinzaine de leur plus prochaine réunion.

« Ce délai sera porté à six mois s'il est possible d'incorporer

toutefois sans les compléter ou les préciser sur différents points (nature des dépenses susceptibles d'être autorisées par décret, fixation d'un maximum annuel pour les autorisations de l'espèce, allongement des délais de régularisation).

Un deuxième article (article 9 (2) reproduit textuellement l'article 43 de la loi du 30 avril 1921. Il rétablit par conséquent la faculté qu'avait supprimée le décret du 25 juin 1934 d'imputer les paiements faits en excédent des crédits sur un compte d'avances à régulariser. Désormais co-existent, semble-t-il, deux procédures de paiement en excédent des crédits ouverts.

Tel est, à grands traits, le schéma des modifications apportées depuis 1921 à la rédaction de l'article 43. Nous allons voir que l'interprétation qui en a été donnée dépasse de beaucoup le cadre des textes législatifs.

les dispositions relatives à l'approbation de ces décrets dans un projet de loi portant ouverture et annulation de crédits.

« La procédure prévue par le présent article n'est pas applicable aux renforcements de personnel. »

(2) *Article 9.* — « Sont nuls et sans valeur obligatoire tous ordres ou instructions prescrivant à des comptables, en dehors des cas prévus par les lois ou par des décrets publiés au *Journal Officiel*, de faire des paiements au titre d'avances à régulariser par ordonnancement ou mandatement ultérieur sur les crédits du budget général de l'Etat.

« Les paiements ainsi faits qui excèderaient les crédits législatifs ou qui concerneraient des dépenses pour lesquelles des lois n'auraient pas ouvert de crédits seront laissés à la charge des comptables.

« La Cour des comptes réclamera aux comptables, à l'appui des dépenses de tous comptes de trésorerie qui lui paraîtront, après examen des états de développement des soldes, pouvoir comprendre des paiements au delà ou en dehors des crédits budgétaires, toutes pièces justificatives qu'elle estimera nécessaires pour servir de base, le cas échéant, au rejet de la dépense. »

## CHAPITRE II

### La procédure des paiements sur avances

---

Une procédure aussi singulière, à la fois si exorbitante du droit commun, d'un accès si facile et d'un usage si fréquent, mérite une étude particulière. On s'attachera tout d'abord à dégager les règles générales qui président à son emploi. A la lumière de quelques statistiques, on déterminera ensuite dans quelles circonstances et pour quels objets, elle est en fait utilisée.

#### § 1<sup>er</sup>. — *Etude théorique de la procédure*

*Etendue des pouvoirs conférés au Gouvernement.* — La détermination de ces pouvoirs présente deux difficultés. L'une résulte de l'extrême concision de la loi et de la nécessité de rechercher dans la pratique administrative les règles de fonctionnement du système. L'autre tient aux modifications apportées à la législation des paiements sur avances par le décret-loi du 24 mai 1938. Quelle est l'exacte portée de ce texte ? Dans quelle mesure les règles antérieures en seront-elles affectées ? Autant de questions auxquelles on ne peut

encore répondre avec certitude et qui obligent à distinguer deux périodes, la première qui va de 1921 à 1938, la deuxième dont le point de départ est fixé au 1<sup>er</sup> janvier 1939, date d'entrée en vigueur du décret du 24 mai 1938.

Pendant la première période, le Gouvernement a disposé de pouvoirs généraux et inconditionnels. La procédure des paiements sur avances a été, en effet, tout entière édifiée sur les mots « et par des décrets publiés au *Journal Officiel* », qui figurent dans l'article 43 de la loi du 30 avril 1921 et auxquels aucune autre précision d'origine législative n'a été apportée avant 1938.

Sans doute les travaux préparatoires de la loi de 1921 sont-ils plus explicites à cet égard. Le Rapporteur général de la Commission des Finances de la Chambre des Députés n'avait-il pas exprimé le souhait que « les Ministres n'usent qu'à bon escient » de la nouvelle procédure ? Si aucune réserve de cette nature n'avait été formulée au Sénat, aucun doute ne pouvait néanmoins subsister sur les intentions de la Haute-Assemblée : il ne s'agissait point en 1921 de renforcer les prérogatives du pouvoir exécutif mais, au contraire, de les limiter plus rigoureusement que par le passé. La procédure que l'on créait n'ouvrait pas au Gouvernement une nouvelle faculté de dépenser sans crédit. Elle n'avait d'autre objet que de donner une forme régulière et contrôlable à des errements qui avaient donné lieu aux plus graves abus. Enfin, le Ministre des Finances s'était engagé à la tribune de la Chambre,

le 27 avril 1921, à n'avoir recours aux paiements sur avances que dans « les cas d'une urgence absolue ».

Cet ensemble concordant de déclarations et de circonstances marquait donc nettement la voie à suivre. Mais il n'avait en fait que la valeur d'une indication et laissait théoriquement toute liberté au Gouvernement.

Le Ministre des Finances, cependant, s'attacha, dès le début, à limiter le champ d'application des paiements sur avances. Il établit un ensemble de règles auxquelles les administrations furent invitées à se conformer et qui, d'après les exposés des motifs des projets de décret et les circulaires de la Comptabilité publique, peuvent se résumer ainsi :

Procédure exceptionnelle, l'autorisation d'avances doit satisfaire à certaines conditions touchant à la nature des dépenses et à la période pendant laquelle peuvent intervenir les décrets prévus par l'article 43 de la loi du 30 avril 1921.

Elle doit, en premier lieu, être réservée aux dépenses obligatoires et dont le règlement ne peut, sans inconvénient grave pour le Trésor ou les créanciers de l'Etat, être différé. Par dépenses obligatoires, il faut entendre des dépenses qui résultent d'une loi, sont fixées dans leurs tarifs, et s'engagent par des faits indépendants de tout acte administratif. Quant au caractère d'urgence des paiements, il ne peut être reconnu qu'aux dépenses déjà liquidées au moment où intervient le décret d'avances et dont l'échéance est prochaine.

D'autre part, les paiements sans crédit peuvent être autorisés pendant toute la durée de l'exercice, aussi

bien quand les Chambres sont assemblées que pendant la période de prorogation du Parlement. Toutefois, ils ne se justifient que dans l'hypothèse où le Gouvernement est dans l'impossibilité d'obtenir en temps utile les crédits nécessaires. Dans tous les cas où la procédure normale d'ouverture de crédits ne peut retarder l'acquittement de dépenses obligatoires au-delà de leur échéance, il y a lieu de procéder au dépôt d'un projet de loi spécial, si les Chambres sont réunies et, dans le cas contraire, de faire application, le cas échéant, de l'article 4 de la loi du 14 décembre 1879 sur les crédits supplémentaires et extraordinaires à ouvrir par décret rendu en Conseil d'Etat.

Ainsi délimitée, la procédure des paiements sur avances n'eût pas soulevé d'objection grave. Elle aurait même marqué un réel progrès sur l'état de choses antérieur, en raison de la publicité donnée aux décrets et par conséquent du renforcement du contrôle qui en fût résulté. Mais si la doctrine élaborée par l'Administration des Finances interprétait exactement la volonté du Parlement, elle ne s'appuyait sur aucun texte législatif et dut bien souvent céder à la pression des circonstances ou à celle des Ministres.

Des dépenses de toutes natures ont été payées sur avances depuis 1921, dépenses de personnel, dépenses de matériel, subventions, dépenses obligatoires et facultatives. Des décrets sont intervenus non seulement pour ajuster des dotations aux besoins réels mais aussi pour édicter des mesures nouvelles sur le principe desquelles les Chambres n'avaient jamais été appelées à se prononcer. Conçu tout d'abord comme

une simple procédure de paiement, le décret d'avances a donc été utilisé pour engager des dépenses au même titre qu'une loi. Enfin, les paiements sur avances sont intervenus au titre de tous les budgets et comptes, budget général, exercices courants et exercices clos, budgets extraordinaires et comptes spéciaux du Trésor alimentés par l'emprunt.

Les conditions de temps qu'avait tenté d'imposer l'Administration des Finances ont été moins encore respectées que les conditions touchant à la nature des dépenses. Les cas sont nombreux où des décrets d'avances ont été pris pendant la session parlementaire pour des dépenses qui auraient pu être autorisées régulièrement par la loi ou, après la clôture de la session, pendant la période où le Gouvernement tient de la loi du 14 décembre 1879 la faculté d'ouvrir des crédits par décret rendu en Conseil d'Etat. Pourquoi la procédure instituée par la loi de 1921 s'est-elle peu à peu substituée au décret délibéré en Conseil d'Etat ? C'est que par rapport à ce dernier, le décret d'avances présente d'évidentes commodités.

Le décret d'avances a tout d'abord l'avantage d'être beaucoup plus rapide. Il ne nécessite, en effet, avant la signature du décret par le Président de la République, que la réalisation d'un accord entre le Département intéressé et le Ministre des Finances.

Par contre, l'ouverture de crédits par décret en Conseil d'Etat entraîne des formalités supplémentaires, telles que l'approbation du Conseil des Ministres et la consultation du Conseil d'Etat, qui exigent des délais d'autant plus longs que les vacances du Conseil

d'Etat et les réunions du Conseil des Ministres, pendant les mois d'été, sont peu nombreuses.

En second lieu, la portée du décret en Conseil d'Etat est sensiblement moindre que celle du décret d'avances. Le premier est enfermé, en ce qui concerne les insuffisances de crédits, dans le cadre rigide d'une énumération annexée à la loi de finances et qui ne comprend pas tous les crédits sujets à dépassement. Quant aux besoins nouveaux, il a toujours été assez délicat, dans l'état actuel des textes, d'y pourvoir par décret en Conseil d'Etat. Le champ d'application du décret d'avances, par contre, est théoriquement illimité.

Il était fatal, dans ces conditions, que le décret d'avances prît le pas sur le décret en Conseil d'Etat (1).

En résumé, la procédure instituée par la loi du 30 avril 1921 a constitué jusqu'ici entre les mains du Gouvernement, un instrument extrêmement souple mais qui, par les abus qu'il a couverts, par la liberté d'action à laquelle il a habitué le pouvoir exécutif, a porté gravement atteinte aux prérogatives financières du Parlement.

Le décret-loi du 24 mai 1938 modifiera-t-il cet état de choses ? C'est ce qu'il convient maintenant d'examiner.

(1) On signalera, pour mémoire, une autre « supériorité » du décret d'avances. Dans le cas d'une dissolution de la Chambre, la loi du 14 décembre 1879 interdit formellement l'ouverture de crédits par décret délibéré en Conseil d'Etat. Rien ne s'opposerait théoriquement par contre, à ce que le gouvernement, dans cette hypothèse, pûrût régulièrement à tous ses besoins par des décrets d'avances.

La nouvelle réglementation apporte, semble-t-il, à l'usage des décrets d'avances deux restrictions touchant, l'une à la nature des dépenses payables en excédent des crédits, l'autre au montant total des paiements sur avances susceptibles d'être autorisés au cours d'un exercice.

Le décret du 24 mai 1938 précise tout d'abord, en effet, que seules les « dépenses obligatoires » pourront faire l'objet d'un décret d'avances. Mais il ajoute aussitôt que cette procédure sera *également* applicable aux « dépenses qu'il n'était pas possible de prévoir lors du vote de la loi de finances ». A notre sens, ces formules comportent un dangereux élargissement de la loi du 30 avril 1921.

Sans doute doit-on se féliciter qu'un texte ayant force de loi énonce clairement les mots de « dépenses obligatoires » que sous-entendait seulement la loi de 1921. Mais il est regrettable qu'il étende expressément la faculté de payer sans crédit aux dépenses imprévues. L'innovation est en effet considérable. Pour la première fois, depuis l'institution du régime parlementaire, le Gouvernement se voit, *d'une manière permanente et sans conditions*, autorisé à ouvrir des crédits extraordinaires. Qu'en fait, sous le régime de la loi de 1921, les ouvertures de crédits de cette nature aient été fréquentes, les pages qui suivent le montreront à l'évidence. Mais ce faisant, le Gouvernement contrevenait à la loi et engageait sa responsabilité. Désormais, il exercera une faculté légale.

Qu'est-ce, par ailleurs, que les « dépenses qu'il n'était pas possible de prévoir lors du vote de la loi de finances » ? La formule est extrêmement large et

se prête à toutes les interprétations. Seuls, les « renforcements de personnel » sont nommément exclus du bénéfice du décret du 24 mai. Encore la portée de cette restriction doit-elle être précisée. Elle fait double emploi avec l'article 8 de la loi du 23 décembre 1933 qui interdit expressément aux Ministres de créer des emplois en dehors d'une autorisation législative. Par contre, elle ne s'oppose pas au rajustement des dotations de personnel qui, bien que limitatives, ont jusqu'ici fait l'objet de nombreux décrets d'avances.

Plus efficace paraît être la deuxième restriction édictée par le décret du 24 mai 1938. Aux termes de l'article 6, en effet, le montant cumulé des paiements sans crédit autorisés au cours d'un exercice ne pourra dépasser la dotation annuelle inscrite à cet effet à un chapitre spécial du budget des Finances. Au cas où cette dotation serait épuisée en cours d'année, le Gouvernement devra soumettre aux Chambres une nouvelle demande de crédits satisfaisant à l'obligation du gage, applicable à tous les crédits additionnels. Il n'est pas douteux que cette prescription sévère pourrait assainir la procédure des paiements sur avances. Mais en sa rigueur même réside sa faiblesse. Comment, en effet, déterminer à l'avance ce crédit provisionnel ? Le calculer trop largement, c'est enlever toute utilité à la règle. Fixer un chiffre insuffisant, c'est, dans certains cas, mettre le Gouvernement dans l'alternative ou d'entraver le fonctionnement de services essentiels ou de ne pas respecter la loi. De la manière dont la nouvelle législation sera appliquée dépendra par conséquent son efficacité.

En dehors des dispositions qui viennent d'être analysées, le décret-loi du 24 mai 1938 introduit dans les textes relatifs aux paiements sur avances une modification de forme qui doit être soulignée. Il dédouble en quelque sorte, nous l'avons déjà signalé, l'article 43 de la loi de finances du 30 avril 1921, groupant dans un article 6 toutes les règles concernant les décrets d'avances et reproduisant intégralement à l'article 9 les dispositions de l'article 43 susvisé. Ainsi se trouverait de nouveau reconnu au Gouvernement la faculté d'autoriser des paiements à titre d'avances à régulariser par ordonnancement ou mandatement ultérieur sur les crédits du budget général, faculté qui avait été supprimée par le décret-loi du 25 juin 1934, parce qu'elle créait entre le Trésor et le Budget de regrettables confusions.

L'exposé des motifs du décret-loi du 24 mai ne contient aucune explication sur ce rétablissement. A-t-il pour objet de maintenir l'interdiction faite aux comptables d'acquitter des dépenses au delà des crédits législatifs ? Mais cette défense résulte des textes généraux de notre comptabilité publique. A-t-il été décidé pour donner une base légale aux paiements qui, contrairement à la loi, sont encore imputés à des comptes d'attente (frais de route, frais de télégramme, encouragement national aux familles nombreuses) ou aux décrets qui pourraient intervenir pour autoriser, à titre exceptionnel, le paiement sur avances de certaines dépenses, en vue de simplifier des opérations administratives ? C'est probable. Ce n'est pas certain. Le texte de l'article 9 est, en effet, l'exacte reproduction de l'ar-

ticle 43. Or, on sait le parti qui a été tiré de ce dernier.

Dans l'état actuel des textes, le Gouvernement aurait donc la possibilité, quand il autoriserait une dépense sans crédit, d'utiliser deux procédures, l'une, le décret d'avances, prévue par l'article 6 du décret du 24 mai 1938 et soumise à certaines règles, l'autre libérée de toutes restrictions, de tout contrôle immédiat, l'imputation sur un compte d'avances à régulariser.

En définitive, on peut estimer que le décret-loi du 24 mai 1938, loin de réduire les pouvoirs du Gouvernement les accroît ou tout au moins les consolide. Il faut cependant reconnaître qu'à certains égards, il constitue entre les mains du Ministre des Finances, grand maître des décrets d'avances, un instrument efficace pour imposer aux administrations une observation plus fidèle des règles budgétaires.

*Mécanisme de la procédure.* — Ce mécanisme a subi, depuis 1934, une transformation profonde. Avant cette date, les Ministres ne pouvaient procéder à l'engagement de dépenses et émettre d'ordonnances que dans la limite des crédits régulièrement ouverts. Quant aux comptables, ils devaient, sous leur responsabilité, ne payer aucune dépense qui aurait excédé le montant des crédits délégués, à moins que la possibilité de l'acquitter sans crédit ne résultât d'une loi ou de décrets d'avances publiés au *Journal Officiel*. Ces décrets prescrivaient l'imputation des paiements qu'ils autorisaient à un compte de trésorerie, en attendant l'ouverture par les Chambres des crédits de réguli-

sation. Le Ministre intéressé informait alors l'Administration des Finances de la répartition par département des sommes à payer sur avances, en vue de laquelle la Direction de la Comptabilité publique adressait aux comptables placés sous ses ordres les instructions nécessaires pour l'acquittement des dépenses (1).

Cette procédure a été modifiée par l'article 4 du décret-loi du 25 juin 1934 (1).

(1) Voici à titre d'exemple le dispositif du décret du 24 juillet 1931 :

*Article premier.* — Est autorisé le paiement par le débit de compte : « Avances à régulariser par imputation ultérieure sur des crédits budgétaires », jusqu'à concurrence d'une somme de 160 millions de francs, d'avances remboursables à la Compagnie générale Transatlantique.

*Article 2.* — Aucun comptable du Trésor ne pourra effectuer de paiements, dans les conditions prévues à l'article précédent, qu'après en avoir reçu l'autorisation du ministre des finances et dans la limite de la somme visée par cette autorisation.

Les paiements seront effectués au vu de titres de paiement spéciaux émis par les ordonnateurs secondaires des services intéressés.

Les payeurs adresseront aux ordonnateurs, dans les dix jours du paiement, des relevés indiquant la nature des créances, les noms des créanciers et la somme payée à chacun d'eux.

Le montant des dépenses payées en vertu de l'autorisation visée au paragraphe 1<sup>er</sup> du présent article sera ordonnancé dans le délai d'un mois, après le vote des crédits par le Parlement, au nom des comptables intéressés, à charge par ces derniers de créditer le compte « Avances à régulariser » ; les ordres de paiement acquittés, accompagnés des relevés produits par les comptables, seront annexés aux ordonnances de régularisation.

(1) Le rapport qui précède le décret justifie ainsi la réforme : « Le soin d'apporter plus de clarté dans les comptes de l'Etat conduit à modifier la procédure qui est actuellement suivie lorsque des décrets, pris en application de l'article 43 de la loi du 30 avril 1921 et publiés au *Journal Officiel*, autorisent des paiements à titre d'avances à régulariser par ordonnancement ou mandatement ultérieur sur les crédits du budget général de l'Etat. Afin d'éviter

Dans le régime actuel, la limite des engagements de dépenses, des ordonnancements et des paiements se trouve déterminée par le montant cumulé :

1° des crédits ouverts tant par la loi de finances que par des lois spéciales.

2° des autorisations de dépenses données par décret, en application de l'article 43 de la loi de finances du 30 avril 1921.

Il n'est donc plus fait aucune distinction, du point de vue budgétaire, entre les crédits régulièrement ouverts et les autorisations en cause. Celles-ci sont notifiées à la Direction du Mouvement général des Fonds qui les inscrit en addition aux crédits déjà ouverts. Le total ainsi obtenu détermine le montant des ordonnances de paiement et de délégation susceptibles d'être émises par les services intéressés.

Les règles nouvelles présentent un double avantage. D'une part, en assimilant les paiements sur avances à des opérations budgétaires, elles les soumettent à un contrôle plus strict que par le passé. Elles simplifient, d'autre part, la comptabilité des payeurs : elles permettent, en effet, de porter immédiatement en dépenses publiques les paiements sur avances et suppriment

l'incorporation, dans les comptes de trésorerie, de dépenses qui incombent au budget et pour prévenir les désaccords qui se sont produits entre les décaissements du Trésor et les comptes budgétaires en cas d'ouverture tardive des crédits de régularisation, nous estimons qu'il conviendrait de donner une imputation définitive aux dépenses de l'espèce, sauf à soumettre, dans un délai strictement fixé, à l'approbation des Chambres les décrets autorisant lesdits payements ».

ainsi le compte d'attente où jusqu'alors ils étaient provisoirement imputés (1).

En principe, les décrets d'avances autorisent le paiement sans crédit d'une dépense déterminée dont le montant est arrêté dans le décret lui-même. Dans un petit nombre de cas seulement, l'autorisation s'est appliquée à toute une catégorie de dépenses et n'a comporté aucune évaluation chiffrée. C'est ainsi que le décret du 12 février 1923 (2) a autorisé le paiement sur avances à régulariser de toutes les dépenses que devait entraîner l'occupation de la Rhur.

Les décrets qui viennent d'être analysés n'ont, en règle générale, d'autre objet que d'autoriser le paie-

(1) Le dispositif des décrets d'avances a été modifié en conséquence. Voici à titre d'exemple le décret du 8 novembre 1935 :

*Article premier.* — Est autorisé, à titre d'avances, en excédent des crédits ouverts tant par la loi de finances du 24 décembre 1934 que par des lois spéciales, l'imputation au chapitre 20 du budget des affaires étrangères pour l'exercice 1935 : « Immeubles, mobilier et matériel des postes à l'étranger » de dépenses s'élevant à la somme de 100.000 francs.

Ces dépenses seront engagées, ordonnancées et acquittées comme en matière de dépenses budgétaires.

*Article 2.* — Les dispositions relatives à l'approbation du présent décret seront soumises à la sanction des Chambres dans les délais fixés par les articles 4 du décret du 25 juin 1934 et 5 du décret du 29 novembre 1934.

(2) Le décret du 12 février 1923 est ainsi conçu :

« *Article premier.* — Est autorisée, sauf ordonnancement ultérieur sur les crédits qui seront ouverts aux ministres intéressés, l'imputation à un compte de paiements à régulariser du montant des dépenses nécessaires pour l'application des mesures prises en territoire allemand en vue d'assurer l'exécution par l'Allemagne du traité de Versailles. »

ment d'une dépense en excédent des crédits. Parfois cependant, ils ont été utilisés dans le but de simplifier des opérations administratives. Tel est le cas, par exemple, du décret du 14 janvier 1925 qui a autorisé le paiement sur avances de l'indemnité de cherté de vie allouée aux fonctionnaires par la loi du 31 décembre 1924. Un crédit global avait été ouvert au budget des Finances à cet effet. Mais les bénéficiaires de l'indemnité relevant de tous les départements ministériels, l'ordonnancement direct des dépenses eût entraîné des retards dans les paiements. Le Gouvernement préféra dans ces conditions recourir à un décret d'avances.

*L'équilibre des décrets d'avances.* — L'aggravation du déficit budgétaire depuis 1930 a suscité, en dehors des majorations d'impôts ou des compressions de dépenses, des mesures générales de sauvegarde dont la plus caractéristique est l'obligation imposée au Gouvernement d'équilibrer, soit par une annulation de crédit, soit par un supplément de recettes les dépenses nouvelles qu'il soumet à la sanction des Chambres, après le vote de la loi de finances.

Cette obligation dont le principe était d'ailleurs déjà inscrit dans notre législation budgétaire, a été précisée par l'article 70 de la loi du 28 février 1934, modifié par l'article 18 de la loi du 30 juin 1934. Aux termes de cet article, tout projet de loi portant augmentation de dépenses, autres que des dépenses militaires, ou diminution de recettes devait être compensé par une annulation de crédit équivalente ou par une ressource nouvelle d'égale montant, autre que

l'emprunt. Mais l'application de cette règle se heurta bientôt à des difficultés, soit en raison de l'ampleur de certaines demandes de crédits supplémentaires, soit parce que des mesures génératrices de dépenses nouvelles devaient intervenir sans délai. Aussi, dans les cas les plus importants, la loi du 30 juin 1934 restait-elle lettre morte. Pour la rendre applicable, il fallait en atténuer la rigueur. Ce fut l'objet de l'article 4 du décret-loi du 24 mai 1938.

La réglementation nouvelle repose sur une distinction entre les crédits supplémentaires et les crédits extraordinaires.

Elle pose, en principe, que les insuffisances de prévisions sur certains chapitres trouvent une atténuation, parfois même une compensation totale, dans les excédents de dotation que dégagent d'autres chapitres, soit en cours d'exercice, soit au moment du règlement définitif du budget. A l'égard de ces dépassements de crédit, il n'est donc pas nécessaire de maintenir l'obligation du gage.

Par contre, les crédits extraordinaires destinés à couvrir des besoins nouveaux rompent sans contrepartie l'équilibre du budget. Ils doivent immédiatement être gagés par la création d'une ressource nouvelle ou par une économie résultant de la suppression d'un service déjà voté par les Chambres.

Le décret-loi du 24 mai 1938, est-il écrit dans le Rapport qui le précède, est d'une « portée absolument générale ». Il s'applique « à toutes les ouvertures de crédit d'initiative gouvernementale, qu'elles soient effectuées par voie législative ou par voie réglementaire ». Les décrets en Conseil d'Etat, les décrets por-

tant ouverture de crédits au titre du budget de l'Imprimerie nationale, des Monnaies et Médailles ou des Poudres, tombent sous le coup de cette disposition, qui vise également les décrets d'avances. Sur ce dernier point, le décret du 24 mai dissipe une incertitude.

Jusque là, en effet, l'Administration ne considérait pas les autorisations données par les décrets d'avances comme des ouvertures de crédit, analogues à celles que comportent les décrets rendus en Conseil d'Etat ou les décrets relatifs à l'Imprimerie nationale, par exemple, et ne les assujettissait pas à l'obligation du gage. Certes, aucune assimilation n'était juridiquement possible entre les deux procédures, tant que les décrets d'avances prescrivaient l'imputation à un compte de trésorerie des dépenses faites sans crédit et suspendaient leur régularisation jusqu'à l'ouverture par les Chambres des suppléments de dotation. Mais, depuis l'intervention du décret-loi du 25 juin 1934, l'équivalence n'était, semble-t-il, pas contestable. Dans l'un et l'autre cas, les dépenses étaient engagées, ordonnancées et payées comme des dépenses régulièrement autorisées par la loi. Au même titre que les décrets en Conseil d'Etat, les décrets d'avances n'étaient soumis qu'à l'approbation du Parlement, celui-ci n'étant plus appelé à ouvrir des crédits de régularisation mais seulement à juger le bien-fondé ou l'opportunité de l'initiative du Gouvernement.

Il n'était donc plus possible de qualifier le décret d'avances de procédure de paiement. C'était en réalité une procédure d'ouverture de crédit, bien que le mot de crédit fût soigneusement évité dans tous les

textes qui la réglementaient ou en faisaient application. A cet égard, la rédaction des décrets ne devait pas faire illusion. Le maintien dans la formule d'autorisation des mots « à titre d'avances » n'avait plus sa raison d'être et ne pouvait que masquer le caractère véritable de l'opération.

Quoi qu'il en soit, le décret-loi du 24 mai 1938 soumet expressément les décrets d'avances à l'obligation du gage, au même titre que toutes les initiatives du pouvoir exécutif modifiant l'équilibre du budget de l'Etat. Il leur applique même un régime plus rigoureux.

Sans doute n'oblige-t-il pas le Gouvernement à équilibrer chacun des décrets d'avances et se borne-t-il à exiger que l'ensemble des décrets pris au cours d'un même exercice n'excède pas la dotation globale inscrite à cet effet au budget des finances. Mais, que les crédits ouverts suivant cette procédure soient destinés à couvrir des dépenses obligatoires insuffisamment dotées ou à satisfaire un besoin nouveau, la distinction légale entre crédits supplémentaires et crédits extraordinaires ne leur sera pas applicable et ils se trouveront dans tous les cas soumis à la règle de la compensation.

La situation pourrait même devenir paradoxale, au cas où le crédit global accordé par les Chambres étant épuisé, il serait urgent néanmoins de faire face à une importante dépense obligatoire. Présentée sous forme d'un projet de loi spécial, la dépense en cause échapperait à l'obligation du gage. Elle y serait, au contraire, assujettie, si elle était autorisée par décret d'avances.

Peut-être estimera-t-on que cette rigueur est nécessaire pour limiter l'emploi de cette procédure. Mais, appliquée à des dépenses obligatoires, elle risque aussi d'être vaine. Car, si dans l'hypothèse envisagée, les Chambres ne sont pas en mesure de voter en temps utile les crédits indispensables, le Gouvernement sera dans l'alternative ou de suspendre l'exécution d'un service public, ou de contrevenir ouvertement à la loi.

*Ratification des décrets d'avances.* — Les formalités relatives à la ratification des décrets d'avances ont suivi les variations de la législation. L'article 43 de la loi du 30 avril 1921 ne soumettait pas les décrets eux-mêmes à l'approbation du Parlement. C'est par la voie indirecte des demandes d'ouverture de crédits de régularisation que les Chambres étaient appelées à les juger. Mais la présentation immédiate de ces demandes n'était pas obligatoire et il suffisait aux Ministres de la différer pour se soustraire au contrôle parlementaire. Tel fut le cas du décret du 24 juillet 1931 autorisant le paiement d'une avance de 160 millions à la Compagnie Générale Transatlantique, qui avait soulevé les plus vives critiques de la part des Commissions financières et pour lequel les crédits de régularisation ne furent jamais sollicités (1).

Ce régime a pris fin le 25 juin 1934. Depuis cette date, les décrets d'avances doivent être approuvés dans le délai d'un mois, si les Chambres sont assemblées, ou dans le cas contraire, dans la quinzaine de leur plus prochaine réunion, délais portés à trois mois lorsqu'il

(1) L'opération a été apurée suivant la procédure spéciale instituée par la loi du 13 janvier 1933.

est possible pendant cette période d'incorporer les dispositions relatives à l'approbation des décrets dans un projet de loi collectif de crédits supplémentaires.

Comme on l'a vu plus haut, l'acte d'approbation ne comporte pas ouverture de crédits. Les Chambres se bornent à apprécier l'opportunité des décisions prises par le Gouvernement.

Le décret-loi du 24 mai 1938 a maintenu cette réglementation, sauf en ce qui concerne le délai spécial de trois mois qui a été porté à six mois.

On ne peut que regretter cet allongement des délais de régularisation. Les ouvertures de crédit par décret constituent toujours des initiatives graves sur lesquelles le Parlement doit être en mesure de se prononcer rapidement, avant que ne s'estompent les circonstances qui les ont provoquées et qu'il ne soit impossible, le cas échéant, de fixer les responsabilités.

## § 2. — *L'application de la procédure des décrets d'avances*

Il ne peut être question d'analyser ici en détail les décrets d'avances qui ont été publiés de 1921 à 1938. Mais il nous paraît au moins indispensable de dresser un tableau d'ensemble de l'utilisation de cette procédure, qui éclaire et confirme les principaux points de l'exposé qui précède.

Pour l'établissement de ce tableau, nous avons conservé la division traditionnelle entre les crédits supplémentaires destinés à combler l'insuffisance d'un service déjà voté et les crédits extraordinaires ouverts pour couvrir un besoin nouveau. Dans les crédits supplé-

mentaires, nous avons également séparé les crédits limitatifs des crédits évaluatifs, ces derniers correspondant à des dépenses obligatoires au sens strict du mot, c'est-à-dire, à des dépenses qui s'engagent automatiquement, dont la loi fixe seulement les tarifs et dont le volume échappe entièrement à l'action de l'Administration.

Cette division ne constitue pas seulement un procédé commode de classement. Elle permet aussi de mesurer la gravité des dépassements de crédit : il est évident que le Gouvernement n'encourt pas la même responsabilité quand il autorise le paiement de dépenses obligatoires, qu'il outre passe un crédit limitatif ou qu'il prend la liberté d'engager des dépenses nouvelles.

Ces distinctions ne sont d'ailleurs pas toujours aisées à établir. Dans quelle catégorie faut-il ranger, par exemple, le décret du 1<sup>er</sup> août 1930 (1) qui autorise le paiement sur avances de dépenses de personnel et de matériel ? Indubitablement, les chapitres visés par ce décret sont limitatifs. Mais, en l'espèce, il s'agissait de pourvoir aux dépenses entraînées par les opérations d'immatriculation aux assurances sociales, dépenses qui, en raison de l'affluence imprévue des demandes d'affiliation, avaient absorbé en quelques semaines les crédits accordés pour une année. A moins de suspendre l'application de la loi, il n'était pas au pouvoir de l'Administration d'éviter un dépassement de crédit. Nous avons estimé cependant que les dépenses en cause, bien que ne présentant pas tous les caractères

(1) *Journal Officiel* du 2 août 1930.

d'une dépense obligatoire, devaient être classées dans la colonne des crédits évaluatifs.

Autre difficulté. Devait-on considérer comme mesures nouvelles les dépenses autorisées par les décrets des 25 juillet et 7 octobre 1929 en vue des conférences de La Haye et de Londres ? L'existence dans le budget des Affaires Étrangères d'un chapitre spécial destiné à pourvoir aux dépenses de cette nature pouvait, semble-t-il, les faire admettre comme de simples dépassements de crédits limitatifs. Nous les avons néanmoins comprises dans le groupe des crédits extraordinaires, en raison de leur caractère non contestable de mesures nouvelles.

La classification que nous avons adoptée comporte donc une part d'arbitraire. Mais le nombre des décrets qui prêtent à discussion est restreint. En sorte que les chiffres ci-dessous doivent ne pas s'écarter sensiblement des faits.

TABLEAU DES PAIEMENTS SUR AVANCES AUTORISÉS  
DE 1921 A 1938

| EXERCICES   | CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES |                       | CRÉDITS<br>EXTRAORDINAIRES | TOTAL            |
|-------------|-------------------------|-----------------------|----------------------------|------------------|
|             | Crédits<br>évaluatifs   | Crédits<br>limitatifs |                            |                  |
|             | —<br>1<br>francs        | —<br>2<br>francs      | —<br>3<br>francs           | —<br>4<br>francs |
| 1921 .....  | 3.902.800               | 2.180.500             | »                          | 6.083.300        |
| 1922 .....  | 184.887.084             | 14.285.359            | »                          | 199.172.443      |
| 1923 .....  | 38.469.256              | 12.193.826            | »                          | 50.663.092       |
| 1924 .....  | 5.408.886               | 9.251.393             | »                          | 14.660.279       |
| 1925 .....  | 38.341.607              | 24.682.862            | 316.269.000                | 379.293.469      |
| 1926 .....  | 55.426.003              | 19.112.125            | 443.408.000                | 517.946.128      |
| 1927 .....  | 31.116.233              | 105.050.000           | 23.000.000                 | 159.166.233      |
| 1928 .....  | 38.442.149              | 25.286.878            | 100.000.000                | 163.729.027      |
| 1929 .....  | 214.191.746             | 42.464.583            | 7.000.000                  | 263.656.329      |
| 1930-31 ... | 111.349.254             | 123.901.695           | 109.217.258                | 344.468.207      |
| 1931-32 ..  | 116.830.574             | 39.907.805            | 200.252.417                | 356.990.796      |
| 1932 .....  | 196.967.824             | 15.726.700            | 1.000.000                  | 213.694.524      |
| 1933 .....  | 181.923.940             | 64.079.626            | 1.850.000                  | 247.853.566      |
| 1934 .....  | 626.427.162             | 59.372.893            | 85.929.977                 | 771.730.032      |
| 1935 .....  | 388.466.651             | 85.427.700            | 152.095.881                | 625.990.232      |
| 1936 .....  | 448.710.000             | 172.141.973           | 269.900.000                | 890.751.973      |
| 1937 .....  | 97.025.532              | 30.147.087            | 100.718.683                | 227.891.302      |

On chercherait en vain dans ce tableau le dessin d'une évolution. Traduits en graphique, les chiffres ci-dessus formeraient des courbes irrégulières, sur lesquelles aucune idée d'ensemble ne pourrait prendre appui. Tout au plus, observerait-on, à partir de 1929, une utilisation plus large de la procédure des décrets d'avances et spécialement les pointes que marquerait la courbe des crédits extraordinaires. Il est donc nécessaire de faire suivre de quelques commentaires chaque catégorie de décrets d'avances.

*Crédits évaluatifs.* — De 1921 à 1928 — exception faite pour l'exercice 1922 (1) — l'allure des dépassements de crédits évaluatifs témoigne d'un usage modéré des décrets d'avances. Les principales dépenses qui en font l'objet sont les indemnités pour charges de famille, les allocations d'encouragement aux familles nombreuses, les dégrèvements et non valeurs sur contributions directes, les dépenses d'entretien des détenus, le remboursement d'avances faites à l'Etat par divers services publics ou collectivités.

Pendant cette période, le paiement sans crédit est rare. On le considère encore comme un acte grave, et l'on n'y recourt que dans des cas exceptionnels. Mais cette discrétion peu à peu s'efface. A partir

(1) La loi de finances du 31 mars 1922 avait ouvert un crédit de 1.120.651.333 francs pour le service des emprunts du Crédit National. Mais au mois de juillet de la même année, fut autorisé un nouvel emprunt dont l'échéance devait être réglée avant le 31 décembre. Bien que les Chambres fussent réunies, un décret du 15 décembre 1922 autorisa le paiement des arrérages, soit 111 millions 457.504 francs, sur avances à régulariser.

de 1929, le volume des paiements sur avances s'accroît dans de fortes proportions.

Les administrations se sont, en effet, familiarisées avec le décret d'avances et elles en usent avec moins de retenue qu'auparavant. Par le seul fait qu'une dépense est obligatoire, elles ont tendance à considérer le paiement sans crédit comme licite et normal, oubliant volontiers que d'autres conditions sont nécessaires pour justifier l'initiative du pouvoir exécutif, à savoir l'urgence de la dépense et l'impossibilité d'obtenir en temps utile le vote des crédits nécessaires. C'est ainsi qu'irrégulièrement, à notre sens, sont intervenus de nombreux décrets autorisant le paiement sur avances d'arrérages d'emprunts émis ou garantis par l'Etat, des charges résultant du déficit des chemins de fer ou de certaines avances aux fonctionnaires en instance de pension (1).

Par ailleurs, la procédure des décrets d'avances est parfois utilisée comme un moyen d'équilibre, lors de la préparation des projets de budgets. La possibilité qu'elle offre de pourvoir, en cours d'exercice, à l'abri du contrôle parlementaire, aux insuffisances de crédit, a conduit, en effet, certains services à sous-estimer les

(1) Les paiements autorisés au titre des avances sur pensions se sont élevés à 138.597 000 francs en 1934 et à 232.967.000 francs en 1935. Ils sont la conséquence des mises à la retraite anticipée effectuées au cours de ces deux années. Les premiers décrets de 1934, pris en l'absence du Parlement, échappent à toute critique. Mais presque tous les autres auraient pu être évités, si, comme cela était possible, les crédits nécessaires avaient été prévus dans le budget de 1935. Il est vrai qu'il s'agissait de dépenses d'ordre qui auraient grevé inutilement l'équilibre du budget. Mais l'état d'esprit que traduit cette manière de faire n'en devait pas moins être signalé.

prévisions de dépenses obligatoires. Ainsi s'expliquent les importants paiements en excédent des crédits autorisés de 1930 à 1937 au titre de l'encouragement national aux familles nombreuses, des indemnités de chômage et des allocations aux familles des militaires appelés sous les drapeaux.

L'année 1937 marque un recul sensible des paiements sur avances, dû, semble-t-il, à plus d'exactitude dans les prévisions de dépenses. Un autre facteur pourrait contribuer, à l'avenir, à accentuer cette régression : c'est l'application à de nouvelles catégories de dépenses obligatoires de la faculté de payer sans ordonnancement préalable. Nous nous sommes déjà expliqué sur ce point.

*Crédits limitatifs.* — Un tiers des décrets classés sous cette rubrique concerne des dépenses de matériel. Les uns s'appliquent aux services industriels de l'Etat, Imprimerie nationale, Administration des Monnaies et Médailles, Manufactures d'allumettes, Postes, Télégraphes et Téléphones, Forêts d'Alsace et de Lorraine, Office de l'Azote. La plupart furent commandés par la nécessité d'assurer la continuité des exploitations. Aussi ne soulèvent-ils pas d'objection de principe. Les seuls décrets qui, à notre sens, appellent des critiques ont trait à l'Office national de l'Azote. L'article 148 de la loi de finances du 19 Décembre 1926 avait autorisé le Ministre des Travaux Publics à engager pendant l'exercice 1927, en sus du crédit de 60 millions accordé par cette loi, une somme de 75 millions imputable sur des crédits de paiement à ouvrir au titre d'exercices ultérieurs. Mais les difficultés ren-

contrées dans l'installation de l'usine de Toulouse et l'initiative prise par le Gouvernement de poursuivre d'autres fabrications, à côté de la production de l'ammoniaque synthétique, rendirent nécessaire la disposition immédiate de la totalité des crédits de paiement. Ceux-ci furent demandés dans un projet de loi collectif déposé sur le bureau de la Chambre des Députés, le 29 juin 1927. Les Chambres s'étant séparées avant de voter le projet, trois décrets en date du 7 août, 19 décembre 1927 et 29 janvier 1928 autorisèrent le paiement sur avances à régulariser de sommes s'élevant respectivement à 40, 10 et 25 millions de francs. Que ces décisions aient été motivées par des raisons intéressant le redressement de notre balance des comptes et, à échéance plus lointaine, la défense nationale, on n'en disconvient pas. Mais l'importance des sommes à payer d'une part, les modifications apportées au programme primitif, d'autre part, excédaient, sans aucun doute, les pouvoirs normaux du Gouvernement.

Les autres décrets relatifs à des dépenses de matériel intéressent le fonctionnement de services administratifs, assurances sociales, révision des évaluations foncières, établissement des rôles, entretien des élèves dans les maisons d'éducation. Ici, le paiement sans crédit paraît moins défendable. Mais fréquemment, il ne s'agit que de l'application de lois votées, pour lesquelles les services intéressés n'avaient pas été pourvus des moyens d'exécution nécessaires. La question qui se pose est alors de savoir si le Gouvernement ne pouvait prévoir ces insuffisances ni obtenir en temps utile le vote de crédits supplémentaires. De l'examen

des décrets, il semble résulter que, dans de nombreux cas, le paiement sur avances aurait pu être évité.

Le problème se présente différemment, à l'égard des dépenses de personnel qui entrent pour les deux tiers dans les dépassements de crédits limitatifs autorisés par décret.

Les dotations de personnel sont essentiellement limitatives. Les effectifs d'un service sont fixés avec précision par la loi de finances et aucun agent supplémentaire ne peut être recruté en cours d'exercice sans l'autorisation expresse des Chambres. Sans doute, la déduction pour vacances d'emplois introduit-elle dans le calcul des traitements un léger élément d'incertitude. Mais, sauf le cas où le chapitre comporte un effectif très réduit, elle n'apporte aucune entrave à sa gestion. Les dépassements de crédits de personnel constituent donc, presque toujours, un grave manquement à la règle de l'autorisation préalable.

Ils sont devenus cependant assez fréquents. L'excès du taux de la déduction pour vacances d'emplois, la non réalisation d'économies prévues lors du vote de la loi de finances, un surcroît imprévu de travaux urgents, tels sont les motifs généralement invoqués pour les justifier. Mais ces divers prétextes ne cachent très souvent, il faut le reconnaître, que le dessein de tourner la règle tutélaire du traitement moyen. L'application, depuis quelques années, aux dépenses de personnel du système de la gestion a donné lieu également à de fréquents décrets d'avances. Permettant en effet d'imputer sur un exercice les arriérés des exercices précédents, ce système épuise par antici-

pation une portion notable des dotations à venir qui, ainsi hypothéquées, ne peuvent plus faire face aux charges normales qui leur incombent.

*Crédits extraordinaires.* — L'irrégularité des dépassements de crédits limitatifs n'est pas contestable. Mais, du moins, le service qui en est l'objet a-t-il été expressément autorisé par la loi de finances : il ne s'agit que d'en ajuster la dotation aux besoins. Aucune raison de droit, par contre, ne pouvait être invoquée jusqu'ici (1) pour justifier le recours au décret d'avances en matière de crédits extraordinaires. Rien, ni dans les travaux préparatoires de la loi de 1921, ni dans la doctrine soutenue depuis lors n'autorisait le Gouvernement à prendre des mesures nouvelles aux lieu et place du Parlement. Si néanmoins, dans certains cas, le Gouvernement a passé outre à cette interdiction, il n'a dû sans doute le faire que sous la pression de circonstances exceptionnelles, mettant en jeu les intérêts vitaux du pays. A vrai dire, cette rectitude constitutionnelle est loin d'avoir été toujours observée.

On peut classer les mesures nouvelles prises par décret en trois groupes.

Dans un premier groupe, figurent tous les paiements sur avances intéressant la défense nationale. C'est, en 1923, à l'occasion de l'occupation de la Rhur, que le Gouvernement fit la première applica-

(1) Le décret-loi du 24 mai 1938, nous l'avons vu et regretté, a comblé cette lacune. Désormais, le pouvoir exécutif pourra régulièrement ouvrir par décret des crédits extraordinaires.

tion de la procédure instituée par la loi du 30 avril 1921, pour autoriser une mesure nouvelle. Le Rapport qui précédait le décret du 12 février 1923 exposait que les opérations en cours en territoire allemand pour assurer l'exécution du traité de Versailles entraînaient l'engagement immédiat de dépenses exceptionnelles et que le temps matériel faisant défaut pour les soumettre au Parlement, il y avait lieu d'en autoriser l'imputation à un compte d'avances à régulariser. Le décret était conçu en termes généraux et soumettait à cette procédure toutes les dépenses à intervenir jusqu'à la fin de l'occupation. La faculté accordée au Gouvernement était donc extrêmement large et pratiquement libérée de tout contrôle. Mais on estimait alors que les dépenses ainsi faites ne resteraient pas à la charge des contribuables français.

On suivit une méthode plus stricte pour les opérations militaires engagées au Maroc en 1925 et 1926. Quatre décrets spéciaux (1) autorisèrent, en 1925, le paiement d'une somme totale de 303.269.000 francs. En 1926, la loi de finances de cet exercice n'ayant prévu que pour 6 mois les crédits nécessaires aux dépenses supplémentaires occasionnées par les opérations militaires, il fallut, celles-ci n'étant pas terminées au 1<sup>er</sup> juillet, engager de nouvelles dépenses. Les décrets des 20 août et 22 octobre 1926 autorisèrent en conséquence le paiement sur avances de sommes

(1) Décret du 29 mai 1925 (*J. O.* du 30 mai), 31.700.000 ; Décret du 12 août 1925 (*J. O.* du 15 août), 162.260.000 ; Décret du 18 septembre 1925 (*J. O.* du 20 septembre), 3.102.000 ; Décret du 26 octobre 1925 (*J. O.* du 29 oct.), 106.207.000.

s'élevant respectivement à 261.687.000 francs et à 165.781.000 francs.

On eut recours à la même procédure lors des opérations militaires engagées en 1926 et 1927 dans le Levant, en 1927 en Extrême-Orient et lors du réarmement, à partir de 1933.

Dans tous ces cas, sans nier l'illégalité des décrets, on pouvait faire valoir la nécessité d'assurer la sécurité ou de maintenir le prestige de la France. La même excuse peut s'appliquer, à notre sens, au décret du 24 juillet 1931 accordant une subvention de 160 millions à la Compagnie Générale Transatlantique et aux décrets qui ont été pris à l'occasion du plébiscite de la Sarre en 1935 (1) et en 1936 et 1937 des affaires d'Espagne. Le décret du 24 juillet 1931 fut cependant âprement critiqué, car il faisait une application anticipée d'un projet de loi sur lequel l'accord de la Chambre et du Sénat n'était pas encore réalisé. Mais le Gouvernement, placé dans l'alternative de soutenir le crédit de la Compagnie ou de laisser déclarer sa faillite, jugea que celle-ci entraînerait plus de désastres que d'avantages et qu'elle atteindrait par surcroît le prestige du pavillon français. Quelques réserves qu'on puisse faire sur les événements qui ont précédé ou suivi cette décision, il paraît aujourd'hui difficile de ne pas partager ce sentiment.

(1) Décrets des 12 janvier, 26 février, 13 mars, 10 avril, 30 mai, 4 septembre. On rappelle que pour des raisons d'ordre international, le Gouvernement décida en outre de ne pas publier les trois décrets au *Journal Officiel*, condition essentielle pourtant de la validité du décret d'avances.

Toutes les mesures classées dans le premier groupe s'appliquent à des dépenses qui sont à la fois urgentes et inéluctables. Les dépenses du deuxième groupe satisfont seulement à la dernière de ces conditions. Le cas le plus typique, à cet égard, est fourni par les décrets relatifs au séquestre des chemins de fer de Provence. La Compagnie qui les exploitait fut mise sous séquestre au mois de juillet 1933. La session ordinaire étant close, un décret du 21 juillet 1933 autorisa le paiement sur avances d'une somme de 1.850.000 francs, destinée à combler l'insuffisance des recettes normales et permettre de continuer l'exploitation, en attendant qu'une décision fût prise sur les réclamations formulées par la Compagnie concessionnaire.

Du seul point de vue juridique, l'initiative du Gouvernement était certes critiquable. Mais l'irrégularité commise pouvait, à la rigueur, s'expliquer, dans une certaine mesure, par la nécessité d'assurer le fonctionnement d'un transport public et la difficulté de convoquer les Chambres pour leur soumettre cette seule demande de crédits.

Par contre, l'illégalité des huit décrets qui suivirent, de février à décembre 1934 (1), est certaine et sans excuse. En effet, ils furent pris, pour la plupart, pendant la session parlementaire après que l'Administration eût négligé, lors du vote du budget de 1934, de soumettre aux Chambres une demande de crédits. En outre, ils ne se bornèrent pas à assurer l'équilibre strict des recettes et des dépenses, ils auto-

(1) Décrets des 2 février, 1<sup>er</sup> mars, 25 mars, 1<sup>er</sup> mai, 20 juin, 12 août, 22 octobre, 22 décembre 1934.

risèrent des transformations dans l'exploitation, telles que l'achat d'un nouveau matériel de traction, qui ne pouvaient être tenues pour des mesures conservatoires.

Autre exemple : Les décrets d'avances ont très souvent été utilisés pour couvrir les premières dépenses entraînées par les calamités atmosphériques. On ne conteste point ici l'opportunité ou l'utilité de ces mesures. On se borne seulement à constater que les délais généralement nécessaires pour l'attribution de secours ne justifient point le décret d'avances, et que, ni l'intérêt du Trésor ni celui des sinistrés n'auraient à souffrir d'une observation plus fidèle des règles budgétaires. On s'explique mal également les décrets des 29 octobre, 6 et 7 novembre 1936 qui ont mis à la disposition des Ministres de la Marine, de la Guerre et de l'Air des sommes s'élevant au total à 265 millions pour assurer l'application de la loi du 11 août 1936 sur la nationalisation des industries travaillant pour la défense nationale. Sans doute, les indemnités d'expropriation prévues par cette loi constituaient-elles des dépenses obligatoires. Mais à l'époque où les décrets furent pris, elles étaient si loin d'être fixées que les crédits en cause furent reportés deux années de suite. Ici encore, l'utilisation de la procédure du décret d'avances paraît avoir été abusive.

Le troisième groupe de décrets est le moins nombreux mais peut-être le plus critiquable. Il concerne, en effet, des dépenses dont le caractère facultatif ne peut être mis en doute. Tel est le cas du décret du

12 août 1934 (1) autorisant une dépense de 300.000 francs pour l'organisation d'une exposition du feu et du décret du 10 décembre 1935 (2) ouvrant un crédit de 50.000 francs pour la célébration du jubilé de Louis Lumière. L'exposé des motifs du premier de ces décrets invoque l'absence des Chambres. Mais ce prétexte — qui ne peut même pas abriter le décret du 10 décembre 1935 — ne peut en aucune manière justifier l'initiative du Gouvernement.

Aussi grave du point de vue des principes est le décret du 22 décembre 1937 qui a autorisé le maintien d'un emploi de directeur à l'Administration centrale du Ministère de l'Education Nationale. Cet emploi avait été transformé par la loi de finances du 31 décembre 1936, en un emploi de directeur adjoint, mais pour des raisons sur lesquelles l'exposé des motifs garde le silence, il ne fut pas possible d'en reclasser le titulaire dans son administration d'origine. En pleine session parlementaire, le décret précité ouvrit donc les crédits nécessaires à la rémunération de ce fonctionnaire, maintenant ainsi un emploi que les Chambres avaient supprimé. A la vérité, les exemples d'un tel abus sont très rares. Il convenait cependant de le signaler pour montrer à quels errements peut conduire la procédure des décrets d'avances.

(1) *J. O.* du 18 août 1934.

(2) *J. O.* du 20 décembre 1934.

§ 3. — *Le contrôle parlementaire et juridictionnel  
sur les décrets d'avances*

C'est une constatation qui ne laisse pas de surprendre que l'application de la procédure des décrets d'avances n'ait jamais suscité, jusqu'à une date récente, d'objections majeures de la part des assemblées parlementaires et de la Cour des Comptes. Certes, les décrets d'avances ont parfois soulevé des critiques, mais celles-ci ont toujours eu un caractère fragmentaire. Aucune d'elles, avant 1938, n'avait envisagé le problème dans son ensemble ni relevé la contradiction du système avec nos institutions politiques.

Les raisons de cet état de choses sont diverses. Durant les premières années qui suivirent l'institution de la nouvelle procédure, la modération avec laquelle les Gouvernements en firent usage justifie aisément la réserve des Chambres et de la Cour des Comptes. Mais à partir de 1929, devant l'extension grandissante des paiements sans crédit, une telle indulgence paraît moins explicable. A notre sens, il faut en chercher les motifs dans l'évolution même de la procédure et ses modalités d'application.

Dans les pages qui précèdent, nous avons dressé un tableau général de l'utilisation des décrets d'avances. Nous avons suivi pas à pas le cheminement de l'évolution qui a conduit à l'élargissement des attributions financières du pouvoir exécutif. Nous avons classé et mis en relief les multiples infractions qu'a rendues possibles l'interprétation abusive de la loi du 30 avril 1921. Mais il est évident qu'à l'époque où la plupart

de celles-ci furent commises, on manquait de perspectives pour en mesurer la gravité et en prévoir l'aboutissement. Les empiètements du pouvoir exécutif n'ont pas, en effet, suivi une marche unie et régulière. Pour en avoir une vue d'ensemble, il fallait donc un certain recul de temps dont ne disposaient pas les autorités à qui incombait le contrôle des décrets d'avances.

D'autres raisons rendaient plus difficiles encore une exacte appréciation des faits. La ratification des décrets d'avances, sous quelque forme qu'elle se présente, place le Parlement devant le fait accompli et par là même tend à fléchir la rigueur habituelle des Commissions financières. Encore faut-il que cette approbation soit sollicitée ou ne soit pas ajournée à une époque trop éloignée des événements qui ont provoqué l'initiative des Ministres. A cet égard, l'absence d'une règle impérative devait, jusqu'en 1934, réduire sensiblement l'efficacité du contrôle parlementaire et juridictionnel. Depuis lors, les décrets d'avances doivent obligatoirement être soumis aux Chambres dans un délai relativement court. Par ailleurs, les demandes de régularisation ne sont plus noyées, dans les collectifs de crédits supplémentaires, dans la masse des propositions d'ouvertures de crédit. Elles font l'objet d'un article de loi spécial qui les groupe et en permet une étude attentive. Il n'est pas sans intérêt de noter que de ces réformes date le renforcement du contrôle des décrets d'avances.

Enfin, parmi les causes de la réserve des Chambres vis-à-vis des décrets d'avances, il faut mentionner le défaut d'adaptation de la pratique parlementaire

actuelle aux périodes troublées que nous traversons. De 1929 à 1938, en effet, si le Gouvernement n'a déposé, en cours d'exercice, qu'un petit nombre (1) de projets de loi collectifs de crédits supplémentaires, aucun d'eux n'a jamais été voté avant la clôture de l'année financière. Aucun collectif de crédits supplémentaires ne fut même déposé, en 1933, avant l'expiration des délais d'ordonnancement. Dans ces conditions, il était fatal que le Gouvernement recourût plus fréquemment aux décrets d'avances. Comment les Chambres auraient-elles condamné un état de choses qu'elles avaient contribué, dans une certaine mesure, à créer ou qu'elles toléraient ?

Toutes ces raisons jointes expliquent le ton modéré de leurs critiques.

Ce qui semble avoir tout d'abord retenu leur attention, ce sont les retards apportés par le Gouvernement à présenter les demandes de régularisation. Le présent projet, écrivait le Rapporteur général de la Commission des Finances de la Chambre, à l'occasion de l'examen d'un projet de loi portant ouverture et annula-

(1) Pendant cette période, quatre projets de loi collectifs portant ouverture de crédits supplémentaires furent déposés par le Gouvernement.

| EXERCICES     | DATE DE CLÔTURE |                           |                |  |
|---------------|-----------------|---------------------------|----------------|--|
|               | DE L'EXERCICE   | DATE DU DÉPÔT             | VOTE DE LA LOI |  |
| 1930-31 ..... | 31 mars 1931    | 30 mars 1931              | 30 juin 1931   |  |
| 1935 .....    | 21 déc. 1935    | 12 mars 1935              | 10 fév. 1936   |  |
| 1936 .....    | 31 déc. 1936    | 1 <sup>er</sup> oct. 1936 | 10 fév. 1937   |  |
| 1937 .....    | 31 déc. 1937    | 15 déc. 1937              | 10 fév. 1938   |  |

tion de crédits sur l'exercice 1928 (1), comporte seulement huit demandes de crédits de régularisation « mais nos recherches au *Journal Officiel* nous ont fait découvrir 37 autres décrets non cités au projet ou dont l'intervention est postérieure au dépôt du projet. Bien plus, nous avons relevé, en outre, 6 décrets se référant à des régularisations qui seront demandées dans le collectif de mars.

» Que devient dans ces conditions l'exercice du contrôle parlementaire, si les dépenses publiques peuvent être effectuées avant même que les Chambres les aient autorisées ?... Il est inquiétant de voir une procédure exceptionnelle devenir en quelque sorte la règle. »

Sur l'application de la procédure du décret à telle ou telle catégorie de dépenses, les observations sont rares. En 1934, 1935 et 1936, les Commissions critiquent le paiement sur avances des primes à la filature de la soie et à la fabrication du papier (2) et de certaines dépenses de personnel (3). Ni l'urgence dans le premier cas, ni le caractère de la dépense dans le second, estiment-elles, n'autorisaient le Gouvernement à se substituer aux Chambres.

Mais, de toutes les observations, la plus fréquente est celle qui vise le volume des décrets d'avances. Les Rapporteurs généraux insistent sur les inconvénients qui en résultent. « Des régularisations demandées en masse aussi importante, souligne, en 1931 (4), le Rap-

(1) Rapport Chambre n° 1280, année 1929.

(2) Rapport Chambre n° 2528, année 1934.

(3) Rapport Sénat n° 35, année 1936.

(4) Rapport Chambre n° 5014, année 1931.

porteur général de la Commission des Finances de la Chambre, au sujet de la ratification de 59 décrets ayant autorisé 180 millions de dépenses sans crédit, diminuent la liberté et le droit d'appréciation du Parlement qui se trouve ainsi brusquement mis en présence du fait accompli et qui est de la sorte réduit à entériner les décisions du Gouvernement. Votre Commission demande qu'à l'avenir de pareilles pratiques soient réduites au strict minimum ».

A mesure que croît le nombre des décrets d'avances, les Commissions financière se montrent plus pressantes. Elles rappellent, en 1934, que le paiement sur avances est « une procédure anormale qui ne devrait intervenir qu'à titre tout à fait exceptionnel » et lorsqu'il s'agit de régler des « dépenses strictement urgentes et obligatoires et dont le paiement ne peut être différé jusqu'au moment où le Parlement se trouvera en mesure de voter les crédits supplémentaires nécessaires (1) ».

La critique devient plus vive en 1936. « Votre Commission des Finances, écrit le Rapporteur général de la Chambre (2), s'élève vivement contre de tels errements. Elle invite le Gouvernement à user dans l'avenir avec modération de l'autorisation qui lui a été donnée d'effectuer des dépenses en excédent des crédits accordés par le Parlement, et elle insiste auprès de lui pour qu'il apporte désormais plus de sincérité dans la préparation des projets de budget, en évaluant plus exactement les crédits nécessaires ».

(1) Rapport Chambre n° 2528, année 1934.

(2) Rapport Chambre n° 6454, année 1936.

Comme on le voit, le contrôle parlementaire a toujours été actif mais, jusqu'ici, il ne s'est pas encore attaqué au principe même de la procédure, tel que l'Administration s'est efforcée de le faire prévaloir.

Cette lacune vient d'être comblée par la Cour des Comptes. Déjà, à plusieurs reprises, la Haute Juridiction avait signalé, très brièvement, le développement grandissant des comptes d'avances à régulariser et, dans son rapport sur les comptabilités vérifiées en 1935, elle avait annoncé une étude plus approfondie sur l'application de la loi du 30 avril 1921. Cette étude vient d'être publiée. Il nous paraît indispensable d'en reproduire ici les principaux passages (3) :

« Le vote préalable des crédits par le Parlement est une règle fondamentale de notre droit public et il appartient au pouvoir législatif seul de lui apporter les dérogations qu'impose le bon fonctionnement des services. Les lois qui se sont succédées depuis la Restauration ont cherché à satisfaire à la double nécessité d'assurer les services publics et de sauvegarder le droit des Chambres qui seules peuvent disposer des ressources du pays et c'est pour atteindre ce but que la loi du 14 décembre 1879 a déterminé avec précision les droits respectifs du Parlement et du Gouvernement en matière d'ouverture de crédits. Le Gouvernement n'est autorisé à ouvrir des crédits supplémentaires ou extraordinaires par décrets rendus en Conseil d'Etat que pendant les intervalles normaux des sessions et dans certains cas expressément limités ; lors-

(1) Rapport sur les comptabilités vérifiées en 1936-1937.

que les Chambres sont assemblées, aucune exception n'est apportée au principe que les crédits ne peuvent être accordés qu'en vertu d'une loi.

« L'article 43 de la loi du 30 avril 1921, loin d'avoir entendu abroger cette législation, se proposa de la compléter en empêchant l'emploi abusif du compte « Paiements à régulariser » pour effectuer des dépenses sans crédits budgétaires. Cette disposition interdit, en effet, aux comptables, en dehors des cas prévus par les lois ou par des décrets publiés au *Journal Officiel*, de faire des paiements à titre d'avances à régulariser par ordonnancement ou mandatement ultérieur sur les crédits du budget général de l'Etat. Les débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de ce texte établissent sans contestation possible que la faculté laissée au Gouvernement d'autoriser par décret l'imputation d'une dépense au compte de paiements à régulariser ne devait être utilisée que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles et que le législateur n'a aucunement entendu permettre l'emploi de façon normale et courante de la procédure d'ouverture de crédits par décrets.

« Or, depuis cette époque, de très nombreux décrets sont intervenus pour autoriser des paiements en dehors des crédits... La Cour se demande s'il n'en a pas été fait un usage excessif, car les lois des 11 juillet 1935, 31 décembre 1935 et 10 février 1936, ont eu à ratifier 49 décrets qui, au cours de l'année 1935, avaient autorisé le paiement de plus de 600 millions de dépenses.

« L'Administration utilise en effet cette procédure

de manière courante pour l'acquittement des « dépenses obligatoires ».

« On y a même eu parfois recours pour des dépenses ne présentant aucunement ce caractère. C'est ainsi qu'un décret du 4 avril 1935, que le Parlement n'a d'ailleurs que partiellement ratifié, avait autorisé une dépense de 4 millions au chapitre 149 du budget du Ministère des Finances pour permettre de confier à des auxiliaires certains travaux incombant à des agents des Contributions directes.

« Une telle interprétation ne concorde aucunement avec l'esprit dans lequel a été voté l'article 43 de la loi du 30 avril 1921 et est contraire aux principes même du droit financier.

« D'autre part l'usage habituel de la procédure d'ouverture de crédits par décret est, par sa facilité même, funeste à la sincérité budgétaire car, dès lors qu'il suffit d'un simple décret pour obtenir les suppléments de crédits qu'exigent les dépenses obligatoires, les administrations sont tentées d'en sous-estimer l'importance lors de l'établissement du budget.

« La Cour croit devoir signaler les dangers que présente pour la bonne gestion des finances publiques une interprétation trop large de l'article 43 de la loi du 30 avril 1921. Elle estime nécessaire que soient déterminées par voie législative de manière plus précise les catégories de dépenses susceptibles de donner lieu à l'ouverture de crédits par décret, ainsi que les circonstances où cette procédure peut être exceptionnellement employée ».

Ce rapport met parfaitement en lumière la genèse de la procédure des décrets d'avances. Il établit comment la loi du 30 avril 1921 a été peu à peu détournée de son sens primitif et définit avec exactitude la conception administrative qu'on prétend aujourd'hui y substituer. Sur ces deux points essentiels, les observations de la Cour des Comptes rejoignent et confirment nos propres explications. Les errements sur lesquels la haute juridiction appuie sa conviction ne dépassent pas, il est vrai, le cadre des dépenses « obligatoires », alors que tant d'autres dépenses, limitatives ou extraordinaires, ont donné lieu à décret d'avances. Par ailleurs, la Cour ne vise que les comptabilités vérifiées en 1936-1937 et ne fait pas état par conséquent des extensions apportées en 1938 à cette procédure. Mais sa conclusion, déjà sévère, ne peut être que renforcée par ces faits nouveaux.

---

## CONCLUSION

---

De tous les pouvoirs qu'exerce le Gouvernement, en matière de dépenses publiques, le décret d'avances est celui qui donne prise, dans son principe aussi bien que dans ses applications, aux critiques les plus graves. Certes, d'autres procédures de paiement en excédent des crédits soulèvent des objections. Mais aucune d'elles ne fait aussi directement échec aux prérogatives du Parlement et ne comporte de tels risques.

Nous avons montré que l'usage du paiement sur avances avait rompu l'ordonnance de notre vieux système budgétaire et que la loi du 30 avril 1921 pouvait, à ce titre, être considérée comme une manière de révolution financière. Est-il souhaitable de restaurer l'état de choses antérieur ? La pratique nouvelle est-elle conciliable avec une bonne gestion des finances publiques ? Telles sont les questions qui viennent naturellement à l'esprit au terme de cette étude et qu'il nous reste à examiner.

A ne considérer que les abus auxquels ont donné lieu les paiements sur avances, c'est à la suppression de cette procédure que l'on serait tenté de conclure. Et par « abus », nous n'entendons pas seulement ces

manquements sans réelle gravité, ces infractions familiaires qu'une longue habitude nous porte à considérer avec indulgence. Ce que, dans le passé, les paiements sur avances ont permis, c'est non seulement de tenir le Parlement à l'écart des dépenses sur lesquelles il avait cependant seul autorité, c'est aussi de laisser aux administrations une liberté d'allure qui ne cadrerait pas avec notre système politique et pour laquelle, d'ailleurs, elles n'étaient point préparées. Quant à l'avenir, est-il possible, en l'absence de toute réglementation précise sur l'étendue des pouvoirs conférés au Gouvernement, d'exclure avec certitude l'hypothèse d'entraînements beaucoup plus graves ?

Mais ni la gravité de ces constatations, ni l'imprécision des textes ne peuvent à elles seules motiver une condamnation sans réserve. Il serait, en effet, rigoureux de juger la loi de 1921, en dehors des circonstances exceptionnelles où elle a été le plus souvent appelée à jouer. Rien ne s'oppose, de plus, à ce que les lacunes qu'elle présente soient comblées. Si l'on devait l'amender, ce n'est point en se fondant sur l'application qui en a été faite mais sur le principe même du transfert d'attributions qu'elle a opéré du pouvoir législatif au pouvoir exécutif. Ce transfert doit-il être tenu pour définitif ? Tel est le véritable problème qui se pose.

L'objet de la présente étude a été strictement limité aux empiétements du pouvoir exécutif sur le droit des Chambres d'autoriser les dépenses publiques. Mais on peut observer la même évolution à l'égard de leurs autres prérogatives financières. C'est ainsi que les

pouvoirs du Gouvernement en matière de trésorerie ne comportent aujourd'hui que peu de limitations. Sous réserve de ne pas dépasser le montant de certaines autorisations d'émission et de respecter certaines règles d'emploi, le Ministre des Finances dispose d'une liberté complète. On saisira toute l'importance de cette faculté, si l'on songe à l'énorme développement qu'ont pris depuis 1914 les opérations de cette nature.

Mais les questions de trésorerie ont été plus ou moins ignorées par les fondateurs de notre droit budgétaire. Domaine sans maître, il était naturel que le pouvoir exécutif, étroitement enserré par ailleurs, tentât de s'en emparer. Tel n'était certes pas le cas des recettes budgétaires. A défaut de textes constitutionnels explicites, une tradition impérieuse réservait au Parlement la prérogative de consentir l'impôt. On ne concevait point avant la guerre qu'il pût en déléguer la moindre parcelle au Gouvernement. Depuis lors, cependant, on assiste à l'effritement de ce droit essentiel. Au cours des dernières années, des réformes fiscales importantes ont été réalisées par décret. En d'autres cas, la loi se borne à fixer la nature de l'impôt à percevoir, laissant au Gouvernement le soin d'en régler l'assiette et le tarif.

L'extension de la compétence financière du pouvoir exécutif est donc un phénomène général. Nous nous bornerons ici à rappeler sommairement ce qui paraît justifier cette évolution en ce qui concerne le principe de l'autorisation préalable des dépenses.

Les budgets actuels de dépenses ne sont plus comparables à ceux d'avant guerre ni, à plus forte raison,

à ceux de la Restauration. Même en tenant compte de l'altération de la monnaie, ils atteignent un total beaucoup plus élevé. Le nombre des chapitres a doublé depuis 1914, moins peut-être sous l'effet du morcellement des autorisations de dépenses que de l'extension des attributions de l'Etat. Mais des variations de volume ou de contexture n'ont qu'une influence limitée sur l'exécution du budget. Ce qui, de ce point de vue, distingue essentiellement les deux époques, c'est tout d'abord le rapport des dépenses obligatoires à l'ensemble des charges budgétaires. De 45 % en 1914, ce rapport est passé à 85 % dans le budget de 1936. Se rend-on exactement compte de l'incertitude qu'introduit dans l'exécution du budget la progression d'une catégorie de dépenses dont une partie échappe à toute prévision ?

Le deuxième trait des budgets actuels est le caractère exceptionnel des circonstances dans lesquelles ils sont pour la plupart exécutés. Or, le fonctionnement normal de l'ancien système budgétaire supposait une régularité dans le vote des crédits, une stabilité dans les conditions économiques, monétaires et politiques, qui furent de tous temps difficiles à réaliser mais qui l'ont été bien davantage encore depuis la guerre. N'y avait-il pas, dès lors, pour l'Etat un véritable danger à être exposé, par l'effet de prescriptions trop rigoureuses en matière de paiement, à ne pouvoir faire face à des engagements impérieux, au risque peut-être d'atteindre son crédit, de paralyser certaines branches de l'économie nationale dont il assurait presque seul l'existence et, pour certains services industriels, de ne pas passer en temps utile les marchés nécessaires ?

Par la force des choses, un assouplissement des règles budgétaires s'imposait donc, dans le sens d'une simplification des formalités et d'une plus grande rapidité dans les décisions. La procédure de paiement sanctionnée au lendemain de la guerre par la loi du 30 avril 1921 répondit à ce besoin.

La guerre de 1914 n'a fait d'ailleurs que précipiter une évolution que tôt ou tard les faits auraient imposée. Notre appareil budgétaire a été construit au temps des diligences. Il fallait l'adapter aux nécessités de la vie moderne. La loi du 30 avril 1921 constitue le premier pas dans cette voie. N'est-ce pas aussi, dans une large mesure, pour satisfaire aux mêmes exigences que, depuis lors, certains chapitres du décret du 31 mai 1862 ont été refondus, que le vote du budget s'opère chaque année dans des conditions exceptionnelles de célérité, que tout récemment encore, l'une des parties les plus anciennes et les plus délicates de notre comptabilité publique, la procédure de règlement des créanciers de l'Etat, a été révisée et accélérée ?

Mais ce souci de modernisation ne doit pas conduire à des excès. Sous prétexte d'adaptation au nouvel état de choses, il serait dangereux de dépouiller les Chambres d'une de leurs prérogatives essentielles et de confier au Gouvernement des tâches qu'il n'est pas dans la ligne de la démocratie de lui faire assumer. La détermination du nouveau point d'équilibre des pouvoirs financiers du Gouvernement et des Chambres présentera donc quelques difficultés.

La solution du problème, hâtons-nous de le dire,

n'exigera nullement qu'on renonce aux principes fondamentaux de notre droit budgétaire. La prérogative des Chambres d'autoriser les dépenses publiques doit, comme règle générale, être maintenue au-dessus de toute atteinte. Ce qui est nécessaire, c'est que les dérogations, devenues indispensables, soient clairement définies. Le temps est passé où à l'aide de textes ambigus ou sous le couvert d'une jurisprudence indécise, le Gouvernement s'efforçait de subvenir aux besoins des services publics. Il faut désormais que le pouvoir exécutif soit muni d'autorisations précises, coordonnées où, sans détours, sera formulé ce qui lui est permis et ce qui lui est défendu.

Mais des textes, si parfaits soient-ils, n'ont pas de vertu en eux-mêmes. Ils n'amélioreront le fonctionnement de notre système budgétaire que dans la mesure où certaines déviations pourront être redressées.

Aux administrations tout d'abord, il appartiendra de consentir au principe de l'autorisation préalable des dépenses une soumission qui ne soit pas seulement de façade. Le paiement sans crédit sera donc écarté toutes les fois qu'il ne sera pas rendu inévitable par des éventualités pressantes et exceptionnelles et par l'impossibilité d'obtenir rapidement le vote de crédits législatifs. Dans de nombreux cas, il est vrai, l'appréciation de ces circonstances peut être délicate. Le respect des prérogatives du Parlement dépendra donc en définitive de la loyauté constitutionnelle du Gouvernement.

De leur côté, les Chambres devraient adapter leurs méthodes de travail aux conditions de la vie moderne.

Les demandes de crédits devraient être étudiées et votées assez rapidement pour enlever tout prétexte au Gouvernement d'ouvrir les crédits par décrets. Il faudrait ensuite que les décrets d'avances fussent soumis, au moment de leur approbation, à un examen plus sévère que celui dont les projets de ratification sont d'ordinaire l'objet.

Ces efforts concordants de sincérité et d'adaptation suffiraient à remettre au point l'un des rouages essentiels de notre régime politique que les circonstances, plus que les hommes peut-être, ont dérégulé. On pourra s'étonner que nous attachions tant d'importance à cette opération alors que d'autres problèmes, plus urgents, sollicitent l'attention des Gouvernements. Mais nous avons la conviction que la gravité de la situation présente tient pour une large part au désaxement de rouages de cette nature. Qu'on les adapte au nouvel état de choses avec précaution et nous sommes persuadé que le régime démocratique, si vulnérable mais si attachant, en sera consolidé.

VU : *Le Doyen,*  
H. NEZARD.

VU : *Le Président de la thèse,*  
H. NEZARD.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :  
*Le Recteur de l'Académie de Caen,*  
P. DAURE.

---

## BIBLIOGRAPHIE

---

*Rapport au roi sur la situation des finances au 1<sup>er</sup> avril 1814 et sur les budgets des années 1814 et 1815.*

GANILH. — *De la science des Finances et du Ministère de M. de Villèle.*

CUCHEVAL-CLARIGNY. — *Les Finances de la France de 1870 à 1891.*

SUDRE. — *Les Finances de la France au XIX<sup>e</sup> siècle.*

MARION. — *Histoire financière de la France depuis 1715, tome IV.*

STOURM. — *Le Budget.*

— *Les engagements irréguliers de dépenses.* 1898.

G. JÈZE. — *Traité de Science des Finances.*

MARCÉ. — *Traité de la Compatibilité Publique.*

LÉON-SAY. — *Dictionnaire des Finances.*

E. PIERRE. — *Droit Politique, Electoral et Parlementaire.*

Joseph BARTHÉLÉMY. — *Essai sur le travail parlementaire et le système des Commissions.* 1937.

Emile GIRAUD. — *La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif.* 1938.

*Revue du Droit Public et de la Science Politique.*

*Revue de Science et de Législation Financière.*

*Rapports Généraux à la Chambre et au Sénat.*

*Moniteur Universel.*

*Journal Officiel.*

*Documents Parlementaires.*

*Rapports publics de la Cour des Comptes.*

## TABLE DES MATIÈRES

---

|                    | PAGES |
|--------------------|-------|
| INTRODUCTION ..... | 7     |

### PREMIÈRE PARTIE

*L'interdiction de dépenser sans crédit*  
*Les origines de la règle et ses premières applications*

|                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE PREMIER. — L'ÉLABORATION DE LA<br>RÈGLE .....               | 15 |
| CHAPITRE DEUXIÈME. — LES PREMIÈRES<br>APPLICATIONS DE LA RÈGLE ..... | 23 |

### DEUXIÈME PARTIE

*Les pouvoirs spéciaux du Gouvernement*

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| CHAPITRE PREMIER. — LES DÉPASSEMENTS DE<br>CRÉDITS AUTORISÉS PAR DÉCRET ..... | 35 |
| § 1. — Les opérations d'ordre .....                                           | 35 |
| § 2. — Les opérations urgentes .....                                          | 41 |
| CHAPITRE DEUXIÈME. — LES DÉPASSEMENTS<br>DE CRÉDITS RÉALISÉS PAR DÉCRET ..... | 53 |
| § 1. — Les dépassements de crédit d'enga-<br>gement .....                     | 54 |

|                                                      | PAGES |
|------------------------------------------------------|-------|
| § 2. — Les dépassements de crédits de paiement ..... | 58    |

### TROISIÈME PARTIE

#### *Les pouvoirs généraux du Gouvernement*

|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE PREMIER. — LES ORIGINES DE LA<br>LOI DU 30 AVRIL 1921 .....                        | 73  |
| § 1. — L'utilisation du compte « Avances<br>à régulariser » avant la loi de 1921 .....      | 73  |
| § 2. — La proposition Ribot .....                                                           | 83  |
| § 3. — Les modifications apportées à l'arti-<br>cle 43 depuis la loi du 30 avril 1921 ..... | 94  |
| CHAPITRE DEUXIÈME. — LA PROCÉDURE DES<br>PAIEMENTS SUR AVANCES .....                        | 97  |
| § 1. — Etude théorique de la procédure....                                                  | 97  |
| § 2. — L'application de la procédure .....                                                  | 115 |
| § 3. — Le contrôle parlementaire et juridic-<br>tionnel des décrets d'avances .....         | 130 |
| CONCLUSION .....                                                                            | 139 |



